

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

II Curso de Especialização em Ciência Política

**O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia
e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas**

Silvia Regina dos Santos Coelho

Brasília – DF
2007

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

II Curso de Especialização em Ciência Política

**O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia
e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas**

Silvia Regina dos Santos Coelho

Brasília – DF

2007

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

II Curso de Especialização em Ciência Política

**O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e
independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas**

Silvia Regina dos Santos Coelho

**Monografia apresentada ao Instituto
de Ciência Política da Universidade de
Brasília, como requisito final para a
conclusão do curso.**

**Orientador:
Professor Dr. Paulo Kramer**

**Brasília – DF
2007**

À memória de Maria Francisca dos Santos, Maria Rodrigues Fraga e Heitor Fraga, que, com seus exemplos, me ensinaram que a generosidade e o amor ao próximo são o melhor dos mundos.

Dedico este estudo ao meu marido, Leoncio, e ao meu filho, Leonardo, que são, aqui na Terra, a porção da minha herança, verdadeiros sustentáculos da minha sorte. Sem o amor deles eu nada seria.

Em especial ao meu orientador, Dr. Paulo Kramer, grande mestre e amigo, por seus valiosos ensinamentos, estímulo e apoio à realização deste trabalho.

Agradecimentos,

Aos professores:

Paulo Afonso F. Carvalho, coordenador do Curso de Especialização em Ciência Política IPOL –UnB, por seu constante esforço no aprimoramento do referido curso, incentivo e apoio a todos os alunos;

Paulo Kramer, pelas sagazes observações e sugestões ao desenvolvimento do trabalho;

Vamireh Chacon, pelas lições de sabedoria. Um exemplo a ser seguido por todos aqueles que buscam a excelência acadêmica;

Carlos M. Batista, por sua atenção cordial para comigo em um momento de dúvida que tive sobre o tema que ia desenvolver na monografia. Sua paciência ao emprestar seu tempo em meu auxílio, com conselhos, sugestões e indicações bibliográficas, foi para mim uma verdadeira orientação.

Paulo Calmon, Terrie Groth, José Donizeth, Antônio Brussi, Paulo Nascimento, Henrique Carlos Castro, Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli, Marcos Faro, José Flávio Saraiva, Paulo Henrique Soares, Lúcia Avelar, Miroslav Milovic, David Fleischer. Saibam que para mim o melhor desse curso foi conhecê-los, pois cada um a seu modo me fez querer ser uma pessoa melhor, mais estudiosa, e, orgulhosa da nossa história política, que, ainda que, cheia de surtos autoritários, não é melhor nem pior do que a dos outros países.

Ao inesquecível *Tadeu Batista*, secretário do curso, por sua excelência no apoio técnico administrativo das aulas, e também pelo incentivo e apoio a todos os alunos;

Às colegas de turma, *Almeria Machado Godoy, Ana Maria Simões Passos, Alexandra Fiori e Michele Cristiane Lopes Barbosa*, pessoas a quem admirei por serem inteligentes, espirituosas e autênticas, e com as quais compartilhei experiências, dúvidas, angústias, mas sobretudo muita alegria e satisfação por estarmos juntas nessa etapa de nossas vidas.

À advogada *Cristiane de Carvalho Cardoso*, amiga querida de todas as horas. Presente que Deus me deu por ter feito o curso de Direito, por seu constante apoio auxiliando-me na formatação do texto.

À bibliotecária do Information Resource Center – IRC, da Embaixada dos Estados Unidos, *Tatiara Guimarães Paranhos*, por seu valioso auxílio na tradução do resumo para a língua inglesa. Deixo registrada, a minha admiração por essa jovem profissional, talentosa e dedicada que só engrandece nossa profissão.

À grande mestra da Biblioteconomia, *Antônia Motta Memória*, verdadeiro exemplo de excelência profissional, por seu auxílio na revisão técnica da ficha catalográfica.

Às bibliotecárias *Doralice Aquino, Vanilda Lago Pinheiro e Regina Lino de Medeiros*, brilhantes parceiras e companheiras de profissão, sem a ajuda das quais tudo teria sido muito mais difícil.

Aos colegas da Seção de Circulação e Supervisão das Coleções da Biblioteca da Câmara dos Deputados (*Janice Brito, Geralda, Carmelino, José Carlos, José Walmir, Fábio, Richard, Clebson, Joyce, Jhon, Luana, Douglas, Wanderson, Maria Campos, Maria Irma*) a minha gratidão pelo constante incentivo e apoio na realização desse meu sonho.

Aos colegas *José Ailton Vieira e Francisco Luttielle* deixo também registrada a minha gratidão.

Ao *Jonas Pereira dos Santos*, colega servidor da Câmara dos Deputados, a quem admiro, por seu profissionalismo e pelo conhecimento da língua portuguesa, por seu auxílio na revisão gramatical do texto.

Aos especialistas em informática, *Adair da Silva e Wallace Souza de Oliveira*, colegas servidores da Câmara dos Deputados, por terem feito a revisão final do texto.

E, finalmente, ao eterno *Julio César de Melo e Sousa* (Malba Tahan), a quem nunca conheci, mas que com suas histórias maravilhosas, me ajudou a chegar até aqui.

Mãos à obra da reivindicação de nossa perdida autonomia; mãos à obra da nossa reconstituição interior; mãos à obra de reconciliarmos a vida nacional com as instituições nacionais; mãos à obra de substituir pela verdade o simulacro político da nossa existência entre as nações. Trabalhai por essa que há de ser a salvação nossa. Mas não buscando salvadores. Ainda vos podereis salvar a vós mesmos. Não é sonho, meus amigos; bem sinto eu, nas pulsações do sangue, essa ressurreição ansiada. Oxalá não se me fechem os olhos, antes de lhe ver os primeiros indícios no horizonte. Assim o queira Deus.
(Rui Barbosa. Oração aos moços)

RESUMO

Esta pesquisa tenciona estudar o instituto jurídico das Medidas Provisórias desde sua origem, na Constituição Federal de 1988, até o advento de sua regulamentação por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Como todo estudo científico pressupõe um corte metodológico, a análise se restringiu ao estudo do problema do “trancamento da pauta” do Poder Legislativo, em função do que dispõe o § 6º do art. 62 da CF/88: “Se a Medida Provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

O que se pretende verificar empiricamente e o que se postula liminarmente é se o uso indiscriminado do instituto da Medida Provisória e o abuso da alegação de relevância e urgência para sua edição funciona como estratégia deliberada de controlar a pauta do Congresso Nacional em decorrência do sobrestamento de outras deliberações legislativas que a expiração do prazo constitucional previsto para sua apreciação acarreta. Consequentemente, pelo *ius utendi et abutendi* de editar Medidas Provisórias com força de lei, o Poder Executivo manietta o legislador e, ao usurpar-lhe as prerrogativas constitucionais, viola a autonomia e a independência do Poder Legislativo, comprometendo gravemente o clássico princípio político da separação de Poderes.

Com supedâneo nos dados coligidos pela pesquisa poder-se-á então corroborar a hipótese de que, pela sistemática banalização do instituto das Medidas Provisórias, o Poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla, de fato, a agenda política do País, à medida que o Congresso Nacional só aprecia matérias de interesse do Executivo, e esvazia as competências originais clássicas de legislar e fiscalizar, que são próprias do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Processo Legislativo – Medidas Provisórias – Trancamento da pauta - Congresso Nacional - Brasil

ABSTRACT

This research aims to study the executive orders since its origin through the 1988 Federal Constitution until its regulation through the 32th Constitutional Amendment, in September 11, 2001. The analysis was restricted to the issue of “suspension of the schedule” in the Congressional agenda that has been required by the § 6th of the article 62 of the 1988 Federal Constitution (modified by the 32th/ 2001 Constitutional Amendment), which provides that “if the executive order is not considered in forty five days from its publication, it will be considered urgent in each House of the National Congress, and the consideration of other legislative proposals will be suspended until the executive order is voted”.

The scientific aspect of this study is oriented to answer why the unrestricted use of executive orders by the Executive Branch has been suspending Legislative Branch schedules. The hypotheses that this paper tries to confirm is that the unrestricted use of executive order straitens the privilege of congressmen in their primary competence of legislating, excluding their autonomy and independence. Having said that, it is supposed that the exaggerated number of executive orders proposals in relevant and urgent cases by the Chief of the Executive Branch, who is obligated to introduce them immediately in Congress Houses, has determined that the Presidents define legislative session schedules, controlling the subjects for consideration and the time for its ending, taking away the primary competences of legislating, from the Legislative Branch.

Keywords: Legislative Process – Executive Orders – Suspension of Legislative Schedule – National Congress - Brazil

SUMÁRIO

<i>O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PROBLEMA DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO: IMPASSES E DILEMAS</i>	_____
<i>INTRODUÇÃO</i>	11
<i>Capítulo I. A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES</i>	18
1.1. A Separação dos Poderes nos Estados Presidencialistas	18
1.2. A Legislação originária do Poder Executivo	20
1.3. A Legislação de urgência no direito estrangeiro	24
<i>Capítulo II. A ORIGEM DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS</i>	29
2.1. Os Decretos-leis e as Medidas Provisórias	33
2.2. Assembléia constituinte de 1987	36
2.3. Remoção do entulho autoritário	38
2.4. Fim do decurso de prazo	40
2.5. Medida Provisória à brasileira	45
2.6. Medida Provisória na Constituição de 1988	46
2.7. A Medida Provisória após a EC nº 32/2001	48
2.8. Instauração de Comissão Mista para a apreciação das Medidas Provisórias	50
2.9. Apreciação preliminar dos pressupostos de relevância e urgência	54
2.9.1. Caracterização do pressuposto de relevância	54
2.9.2. Caracterização do pressuposto de urgência	55
<i>Capítulo III. O ABUSO DO PODER DE LEGISLAR</i>	57
<i>Capítulo IV. EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS</i>	62
<i>Capítulo V. BREVE ESTUDO DOS PRINCIPAIS TIPOS DE LEGISLATIVOS</i>	64
<i>Capítulo VI. O CONTROLE DA PAUTA DO CONGRESSO NACIONAL</i>	68
<i>Capítulo VII. O TRANCAMENTO DA PAUTA DO CONGRESSO NACIONAL</i>	71
7.1. A falta de autonomia no Congresso Nacional e o impedimento de construir a sua agenda	73
7.2. Críticas ao Rito de Tramitação das Medidas Provisórias sem a observância dos requisitos relevância e urgência	77
7.3. Propostas para desobstrução da pauta do Congresso Nacional	80
7.4. Principais PEC'S em tramitação no Congresso Nacional que visam eliminar o trancamento da pauta	86
<i>CONCLUSÃO</i>	93
<i>REFERÊNCIAS</i>	99
<i>APÊNDICES</i>	108
<i>ANEXOS</i>	118

INTRODUÇÃO

A Ciência Política desenvolveu a teoria do sistema representativo para adequá-lo à sociedade massificada e impessoal. Ensina que atualmente a representação da vontade popular ocorre por meio de grupos de pressão, partidos, sindicatos, associações, federações etc. Salvo raríssimas exceções, o indivíduo não pode mais discutir diretamente a condução do Estado, seja porque o número de integrantes com capacidade política é muito grande, seja porque a economia de mercado não oferece tempo para tanto. (MELLO, Eduardo. p. 140).

Os grupos de pressão, representando frações da sociedade, ora agem de forma prejudicial aos demais setores, ora em prol da maioria. Nesse cenário, a Administração Pública ora condiciona, ora é condicionada pela sociedade representada no Parlamento. Nesse contexto, podemos dizer que há uma expectativa legítima decorrente de um comportamento ou manifestação explícita do Estado de que determinada conduta será adotada, em função de uma finalidade pública. Nessa formulação a Administração atua por meio de agentes públicos da burocracia ou de Ministros de Estado, enquanto a sociedade se faz representar por pessoa física ou por grupos de pessoas, como, por exemplo, uma federação de indústrias de determinado setor produtivo. Tais grupos de pressão, representados pelos partidos e pelas demais formas de agrupamento, têm tamanha força que nenhuma lei é votada no Congresso sem que haja intensa negociação entre forças sociais representadas pelos grupos.

Nesse arranjo político institucional, o Parlamento é a representação da vontade popular pela via do voto, como prevê a Constituição Federal em seus arts. 1º, 14 e 45. Naturalmente, não se espera que a representatividade seja direta, como ocorria na *Ágora* ateniense, mas registra-se que, apesar de todos os percalços, essa é ainda a *ratio essendi* do Congresso Nacional. Confirma-se, assim, o célebre brocardo de Winston Churchill de que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.

Considerada um dos alicerces da democracia atual, a ponto de encontrar-se positivada no art. 2º da Constituição Federal, a principal função da teoria da separação



de Poderes é limitar o poder estatal, por meio do célebre princípio americano dos freios e contrapesos (*checks and balances*). A separação de Poderes estabiliza o Estado e proporciona aos cidadãos a segurança de que nenhuma decisão política será adotada de forma unilateral, ante as diversas salvaguardas concedidas aos Poderes da República, no Direito brasileiro, para que haja limitações mútuas.

Por essa razão, os Poderes que mais influenciam direta e imediatamente a vida dos cidadãos são o Executivo e o Legislativo, especialmente quando atuam em conjunto para veicular decisões políticas mediante a criação de leis. O caráter geral e abstrato da lei criada irá influenciar a todos, indistintamente, e o Judiciário não terá possibilidade de discutir sua justiça até o momento em que for provocado.

Nesse contexto, a Medida Provisória é o exemplo adequado para ilustrar a atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no Estado contemporâneo, em que as leis são feitas diretamente para acompanhar o ritmo de vida da sociedade. O Executivo analisa a conveniência e a aceitabilidade de determinada política, por meio de sondagem prévia do Legislativo, e, encontrando acolhida, utiliza a Medida Provisória para ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário e criar lei, que passa a ter efeitos imediatos e fica sujeita à chancela do Parlamento, conforme o trâmite estabelecido no art. 62 da Constituição Federal.

O instituto da Medida Provisória foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, substituindo o antigo decreto-lei, embora os dois institutos apresentem importantes diferenças.

Os pressupostos de expedição do decreto-lei eram apresentados alternativamente, em caso de urgência ou de interesse público relevante, ao passo que os da Medida Provisória são indicados cumulativamente, em caso de relevância e urgência. O decreto-lei estava subordinado à condição de inoccorrência de aumento de despesa, e havia indicação das matérias sobre as quais poderia versar, enquanto a Medida Provisória não depende de nenhuma condição financeira e não apontava as matérias sobre as quais poderia incidir, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001.

Em caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional, o decreto-lei era havido como definitivamente aprovado; já no caso da Medida Provisória, ocorre a rejeição tácita. A rejeição do decreto-lei não acarretava a nulidade dos atos praticados durante sua vigência, ao passo que a Medida Provisória, quando rejeitada, gera efeitos *ex tunc*. Por fim, o decreto-lei só poderia ser rejeitado *in totum*, enquanto a Medida Provisória admite emendas.

No Brasil, já é comum o uso de Medidas Provisórias, independentemente da presença de requisitos constitucionais de urgência e relevância, razão pela qual elas hoje são a espécie legislativa de maior impacto no sistema constitucional. Como sua aprovação requer justificativa do proponente, a exposição de motivos substitui os projetos de lei na função de aduzir as razões pelas quais a medida deve ser convertida em lei. Na exposição, o Ministro de Estado fundamenta o ato com diversas justificativas, indicando tanto as causas (por que é necessária) como os efeitos diretos e indiretos (para que é necessária), de acordo com a nova regra.

Pode-se afirmar que o caráter autoritário do antigo decreto-lei foi de certa forma abrandado pelo novo instituto da Medida Provisória. Mas esta, assim como o decreto-lei, ainda afronta o paradigma do Estado Democrático de Direito, pelo desvirtuamento de suas finalidades, pelos abusos cometidos e pelas disfunções que causa ao sistema político- institucional do país. A análise acurada dessas razões justifica a realização deste trabalho, que tem como cerne de preocupação verificar e discutir por que o trancamento da pauta do Poder Legislativo interfere na sua autonomia e independência, em seu dever-poder de legislar. Para tanto, a pesquisa se baseia nas lições de doutrinadores do direito, cientistas políticos e acadêmicos em geral.

Portanto, é com esse espírito e com a intenção de contribuir que se estuda aqui o instituto das Medidas Provisórias e o problema do “trancamento da pauta” do Poder Legislativo, em virtude do disposto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, segundo o qual a Medida Provisória tem primazia sobre quaisquer outras deliberações legislativas, devendo ser apreciada em até quarenta e cinco dias a partir de sua publicação. Se não for apreciada nesse período, entrará em regime de urgência subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Todas as matérias

ficarão forçosamente sobrestadas na Casa em que ela estiver tramitando, enquanto não se ultimar sua votação.

Vale aqui ressaltar que, embora se saiba que o tema das Medidas Provisórias é de enorme complexidade, e que desde sua implantação no ordenamento jurídico brasileiro tem sido objeto de estudo de diversos autores, optou-se também por discorrer sobre esse assunto tão polêmico, seguindo o exemplo de Gisela Bester Benitez, que em sua tese de doutorado afirma: “tantos são os subtemas que rondam o tema das Medidas Provisórias, que sempre escapará algum, nas tantas análises que se façam. Por isto é que nunca excede o estudo desse assunto, e cada novo olhar traz nova contribuição” (2002).

Quanto à delimitação temporal do estudo, pretende-se desenvolver a pesquisa pela análise do mencionado instituto desde os primórdios de sua utilização, a partir de sua conformação original dada pela Constituição Federal de 1988, até o advento das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32. O arco da pesquisa abrange, portanto, o período da hipotética cristalização dos abusos, a recente regulamentação, chegando até os dias atuais.

Nesse sentido, o trabalho é muito mais um estudo retrospectivo, de caráter histórico, sendo predominantemente uma revisão bibliográfica. Optou-se também pelo método dedutivo de análise. Objetiva-se, ainda, pesquisar sobre o excesso de Medidas Provisórias e sugerir mecanismos para coibir os abusos, sem, no entanto, abolir o uso desse instrumento legislativo, pelo qual se imprime celeridade à gestão da coisa pública.

O que se pretende verificar empiricamente e o que se postula *prima facie* é se o uso indiscriminado do instituto da Medida Provisória e o abuso da alegação de urgência e relevância para sua edição funcionam como ardil estratégico para controlar a pauta das Casas do Congresso em decorrência do sobrestamento de outras deliberações legislativas que a expiração do prazo decadencial constitucionalmente previsto para sua apreciação acarreta.

Com estribo nos dados coligidos pela pesquisa, poder-se-á então corroborar a hipótese aventada de que, pela sistemática banalização do instituto da Medida Provisória, o Poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla,

efetivamente, a agenda e o debate político do país, posto que o Congresso Nacional aprecia tão-só matérias do exclusivo e excludente interesse do Executivo, esvaziando, dessarte, as prerrogativas originais clássicas de legislar e de fiscalizar, que são próprias do Poder Legislativo.

Pretende-se, ainda, identificar, na doutrina e em algumas proposições em discussão no Congresso Nacional, soluções viáveis, que possam ser debatidas pelos parlamentares visando a eliminar esse problema que tanto os aflige, haja vista a enorme quantidade de discursos proferidos em sessões plenárias (*ver apêndice 1*) em que eles se manifestam indignados com o sistemático aviltamento de seu poder legiferante. Situação agravada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 32, que alterou o rito das MP's, ao estabelecer que o Congresso tem de manifestar-se sobre cada Medida Provisória encaminhada pelo Presidente, caso contrário a pauta fica trancada até sua deliberação.

Para atingir o fim almejado, recorreu-se às seguintes fontes: a Constituição Federal de 1988, com suas emendas, e as Constituições brasileiras anteriores, com o fulcro de comparar o instituto das Medidas Provisórias com o seu antecessor jurídico, o decreto-lei. Foram utilizadas também as Constituições de outros países, tais como da Itália e da Espanha. Outras fontes legislativas, como o Diário do Congresso Nacional e os Anais da Câmara dos Deputados; discursos parlamentares; dados coletados acerca dos quantitativos das MP's; jurisprudências do Supremo Tribunal Federal respeitantes ao tema; artigos de periódicos nacionais e internacionais, jornais de circulação nacional; informativos oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os sítios eletrônicos na Internet das mencionadas instituições. Utilizou-se também doutrina nacional e estrangeira, sendo essa a de maior relevo, porque possibilita o embasamento teórico e a análise crítica dos assuntos conexos à legislação e aos dados coletados a respeito do uso de Medidas Provisórias.

Cabe salientar, que não se tem a pretensão de exaurir a discussão sobre o instituto das Medidas Provisórias. Em termos metodológicos, o estudo aqui realizado está inserido em um quadro histórico-político mais amplo, que proporciona uma explicação de seu significado além das fronteiras do estritamente jurídico.

O trabalho está estruturado em sete capítulos, subdivididos em itens. No capítulo I aborda-se o tema Medidas Provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal, em um contexto de consagração do princípio da separação de Poderes, evidenciando a importância do controle das Medidas Provisórias pelos Poderes Legislativo e Judiciário com o propósito de que o Chefe do Poder Executivo não exorbite o exercício de sua capacidade legislativa e, em linhas sucintas, demonstra-se de forma panorâmica, como é tratada a legislação de urgência no direito estrangeiro.

No capítulo II e seus subitens, são abordados os antecedentes das Medidas Provisórias na história constitucional do Brasil, desde a origem da decretação de urgência no Brasil, a partir de 1937 até 1964, e, em especial, o decreto-lei, previsto na Constituição de 1967. De forma clara e concisa, demonstra-se também que a Medida Provisória encontra seu mais próximo paradigma no *decreto-legge* previsto na Constituição da Itália de 1947 e o precedente pátrio mais recente nos decretos-lei que imperaram sob a égide da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, até o advento da promulgação da Constituição de 1988, que expurgou os traços antidemocráticos do regime anterior e inaugurou a Medida Provisória, inspirada no direito italiano, como sucessora do decreto-lei, considerado entulho autoritário.

No capítulo III, examina-se o abuso do poder de legislar, com enfoque no desvio da atividade legislativa em prol do Executivo, demonstrando-se que o legislador, ao aprovar a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, tentou refrear o poder de legislar do Presidente da República ao explicitar que somente as matérias não vedadas expressamente poderão ser legisladas por Medidas Provisórias. Entretanto, a promulgação da referida emenda não impediu o Executivo de continuar governando com base em legislação extraordinária, razão pela qual outras tantas propostas de modificação desse instituto vêm sendo apresentadas. Na sequência, aborda-se o crime de responsabilidade, caracterizando como tal os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o livre exercício do Poder Legislativo, caso aquele venha a ultrapassar as barreiras impostas pelo art. 85 da CF/88 na adoção de Medidas Provisórias.

Convém frisar que não se olvidaram as peculiaridades das Medidas Provisórias, calcadas na força de lei e na provisoriedade, e na verificação de seus

requisitos constitucionais de relevância e urgência, cuja consideração é essencial na busca dos correspondentes efeitos.

No capítulo IV, discute-se o exagero na utilização das Medidas Provisórias, sem qualquer critério e em total desobediência aos cânones constitucionais, o que pode ser aquilatado pela estatística e pela dissonância com o que é urgente e relevante.

No capítulo V, contempla-se os principais tipos de Legislativos existentes no mundo atual, classificados como pró-ativo, reativo ou carimbador. Com enfoque ainda para as tipologias com base no presidencialismo norte-americano e no parlamentarismo inglês.

No capítulo VI, trata-se de questões sobre o controle da agenda legislativa pelos Poderes Legislativo e Executivo.

No capítulo VII, discorre-se sobre o trancamento da pauta do Congresso Nacional, que tem permitido que o Presidente da República praticamente defina as ordens do dia das sessões do Congresso e de suas Casas.

Por fim, elenca-se os achados e conclusões do estudo.

CAPÍTULO I

A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com as lições de Alexandre Mariotti (1999, p. 97), a doutrina da separação de Poderes, tal como formulada a partir das idéias de Locke e de Montesquieu, obteve difusão universal a partir do triunfo das Revoluções Francesa e Americana no século XVIII. Concebida como antídoto à concentração de poder no Estado, principal ameaça à liberdade dos cidadãos, associou-se indissolavelmente à noção de Estado de Direito e, desde então, tornou-se princípio aceito pela generalidade dos ordenamentos constitucionais que se seguiram.

Em sua versão original, a doutrina abre caminho para a primazia da lei e para a soberania do órgão encarregado de sua produção. O Parlamento, legitimado pela técnica da representação, apresenta-se como depositário da soberania popular e impõe-se aos Poderes Executivo e Judiciário, reduzidos a meros órgãos de execução da vontade geral expressa na lei parlamentar. Opera-se, por conseguinte, uma verdadeira revolução política à sombra da separação dos poderes, cumprindo aos juristas consolidá-la pela pesquisa de critérios que possibilitem uma perfeita definição da área de atuação reservada a cada um dos Poderes.

No Brasil a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, prescreve: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A Carta Magna reserva a esse princípio a sua inviolabilidade pelo art. 60 § 4º, III, revestindo-se como cláusula pétrea. Assim, o instituto da separação de Poderes não poderá ser eliminado ou mitigado por meio de Emendas à Constituição.

1.1. A Separação de Poderes nos Estados Presidencialistas

O regime presidencial surgiu como fórmula nova e original quando da emancipação das treze colônias britânicas da América do Norte, inspirado nas tradições liberais da Inglaterra, para ter na titularidade do Poder Executivo, ao invés de um monarca hereditário, um Presidente eleito, designado periodicamente pelo povo. O

Presidente da República teria menos honrarias do que um monarca, porém poderes bem mais amplos (BENITEZ, 2002, p. 107).

Assim, o governo presidencial pode ser conceituado como aquele em que o Presidente da República é o Chefe de Estado e também Chefe de Governo, eleito direta ou indiretamente pelo povo (o método indireto também pode ser considerado democrático, desde que operado com liberdade), com poder de nomear seus próprios Ministros, que, assim como ele, não são responsáveis politicamente perante o Congresso.

Como modelo clássico de forma de governo presidencialista podemos citar os Estados Unidos. Lá, o “Presidente da República é o chefe do seu partido, bem como o Chefe do Governo ou Administração, escolhendo pessoalmente os vários Ministros ou Secretários de Departamentos que terão de abandonar o cargo a seu pedido, não sendo porém responsáveis perante o Congresso. O Presidente representa ainda a nação nas relações internacionais, estipula, se bem que sujeito ao *advice and consent* (conselho e consentimento) do Senado, os tratados internacionais; é a ele que cabe o poder de declarar a guerra. Além disso, é ele que tem a iniciativa e é fonte das decisões e das leis mais importantes. Esta centralidade do papel do Presidente advém do fato de ser ele eleito pela totalidade do corpo eleitoral”.

No entanto, se no presidencialismo o Executivo detém maior independência em relação ao Poder Legislativo, devido ao fato de não depender da confiança do Parlamento, este tem, por sua vez, o poder de impedir o Presidente da República ou um seu Ministro de Estado, pelo mecanismo do *impeachment*, desde que comprovada a existência de um procedimento ilegal ou criminoso por parte daqueles. Portanto, como bem salienta Benitez (2002, p.109), o Presidente e seus Ministros não possuem responsabilidade política perante o Parlamento, apenas diante de seu eleitorado, o que acaba suscitando um paradoxo na fórmula criada por Montesquieu para evitar a concentração de poder. Assim, um sistema pensado com a finalidade de prevenir o despotismo ou o abuso do poder permite muito mais margem de ação ao Executivo do que na experiência real em que se louvara a Constituição inglesa.

Quando o Legislativo não dispõe da capacidade de “destruir” o Poder Executivo, este, como órgão independente, tem sempre a seu favor a efetividade da ação e de seus desdobramentos imediatos. Daí que o “hiato entre a ação executiva indesejada e a reação do Legislativo ou do Judiciário ou, ainda, do corpo eleitoral (não renovando o mandato do governante) representa, relativamente ao que se passa no parlamentarismo, considerável campo para possíveis abusos de poder”.

Autores como Cox e Morgenstern *apud* Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2004, p. 47), distinguem dois tipos de presidencialismo, o dos Estados Unidos, e o da América Latina. Quanto ao primeiro, haveria completa separação de Poderes, e o controle da agenda seria exercido por atores legislativos no interior do próprio Congresso. Salientam ainda que no presidencialismo americano o poder de alterar o *status quo* legal estaria nas mãos do próprio Legislativo.

A característica distintiva do presidencialismo latino-americano, em contraposição ao dos Estados Unidos, é que a separação de Poderes não é total. Nesses países, à semelhança dos países parlamentaristas, o Executivo participa diretamente do processo legislativo, tendo ainda o poder de propor legislação e, ainda, de agir unilateralmente.

1. 2. A Legislação Originária do Poder Executivo

Encarado com profunda desconfiança por aqueles que não se aperceberam do novo contexto em que se move o Estado de Direito, surge o fenômeno da legislação originária do Poder Executivo. Deplora-se o que seria um fortalecimento indevido do Poder Executivo, contrário à democracia e à separação de Poderes, sem considerar as exigências dos novos tempos, a democratização daquele Poder e a impossibilidade de se entender a separação de Poderes como um conceito estático.

A resistência à atividade legislativa do Poder Executivo normalmente resultou na sua existência de fato, independentemente de autorização constitucional.

Pouco a pouco as constituições passaram a admitir, em determinadas circunstâncias, a produção de normas primárias pelo Executivo.

Nesse contexto histórico, pode-se afirmar que a oposição entre norma e comando individual que resultou do esforço dos juristas do século XIX, a partir do século XX, deixa de existir. A partir de então, as Constituições obrigam o Estado a agir em função de um número sempre crescente de interesses sociais a atender. De conservador do *status quo*, o Estado de Direito passa a agente de transformação social e econômica. A esse novo modo de atuação vai corresponder necessariamente, em face do princípio da legalidade, um considerável aumento da demanda por legislação, demanda esta que os Parlamentos não têm conseguido atender.

Preservada a separação de Poderes, a legislação executiva sempre será exceção, devendo decorrer de título específico. Assim, colhem-se, no direito comparado, três fórmulas principais: a competência legislativa delegada, a competência regulamentar autônoma e a competência legislativa de urgência. Dessas fórmulas derivam, respectivamente, a legislação delegada, os regulamentos autônomos e a legislação de urgência.

A legislação delegada, de modo geral, resulta de um processo que inicia com um pedido do Poder Executivo, segue com uma autorização do Parlamento para que aquele produza normas jurídicas sobre determinada matéria, observados os parâmetros fixados na autorização, e completa-se, via de regra, com a edição, pelo Executivo, do correspondente ato normativo. Nos países da família romano-germânica, esse ato normalmente veiculará normas primárias, enquanto nos países da *common law* as normas em questão serão hierarquicamente inferiores à lei parlamentar. A idéia de que existia uma transferência de poder legislativo nessa hipótese é criticável, explicando-se melhor como uma competência do Poder Executivo, condicionada a um pressuposto de direito, que é a autorização parlamentar.

No Brasil, a legislação delegada é conhecida desde o Império, embora somente tenha sido autorizada formalmente na Constituição de 1937, na vigência da Constituição de 1946 (de 1961 a 1963) e a partir da Constituição de 1967. A Constituição de 1988 elenca a lei delegada como um dos objetos do processo

legislativo, disciplinando sua elaboração no art. 68, que exclui a delegação sobre determinadas matérias e faculta ao Congresso Nacional a apreciação do projeto de lei delegada. Não obstante sua minuciosa disciplina constitucional, a legislação delegada tem sido preterida em favor das Medidas Provisórias, como já o fora, na ordem pretérita, em favor do decreto-lei.

Os regulamentos autônomos são uma forma de legislação originária do Poder Executivo peculiar ao ordenamento constitucional francês, buscando uma solução definitiva para uma praxe inconstitucional que vinha desde a Primeira Grande Guerra. A Constituição da V República da França traçou uma rígida separação de domínios entre a lei e o regulamento, enumerando as matérias passíveis de disciplina legal e facultando ao Poder Executivo dispor sobre as demais por meio de regulamentos autônomos. A predominância qualitativa das normas de origem parlamentar é assegurada pela importância das matérias reservadas à lei. Em que pese a originalidade dessa sedução, não se tem notícia de seu transplante para outros ordenamentos, talvez por ter-se ela originado das particularidades da experiência constitucional francesa.

Típico representante da legislação de urgência, o *decreto-legge* italiano foi recriado pelo art. 77 da Constituição de 1947, cuja intrincada redação suscita acirradas controvérsias doutrinárias. A primeira de todas diz respeito à aptidão do *decreto-legge* para dispor sobre situações de exceção, inclusive suspendendo garantias constitucionais, tendo em vista o silêncio da Constituição sobre o estado de sítio e a identificação entre este e a legislação de urgência realizada pela praxe constitucional monárquica. Prevalece, entretanto, o entendimento de que esse instrumento não se presta a suspender garantias constitucionais, visto que suas normas estão equiparadas à lei ordinária.

Esse ponto de vista, independentemente de seu mérito, mais a noção de que o *decreto-legge* pode dispor, em regra, sobre todas as matérias facultadas à lei ordinária colaboram para aproximar as duas espécies normativas. O uso crescente do *decreto-legge* e a reiteração habitual daqueles não apreciados no prazo constitucional levaram a uma forte reação doutrinária, que, refletindo-se na Corte Constitucional, conduziu o Parlamento italiano a editar a Lei nº 400, de 23 de agosto de 1988, estabelecendo limites expressos para a edição de *decreto-legge* e introduzindo a alternativa da legislação deslegalizante como forma de facultar a atividade normativa do Poder Executivo.

Questionada na forma e no conteúdo, a Lei nº 400 revelou-se um completo fracasso como corretivo da proliferação dos *decreto-legge*. A acentuação do fenômeno nos anos que se seguiram está a indicar que, além das dificuldades genéricas ligadas à transformação do Estado de Direito, dificuldades de ordem política e institucional peculiares ao contexto italiano estão na raiz da transformação do *decreto-legge* em meio ordinário de legislação. A doutrina peninsular, todavia, critica a atuação da Corte Constitucional nesse campo.

No Brasil, a Constituição de 1937 foi a primeira a prever o decreto-lei, em várias modalidades, nem todas caracterizáveis como legislação de urgência. Suprimido em 1946, esse instrumento vai retornar, com nova configuração, após 1964. A Constituição de 1967 autorizava sua edição em casos de urgência ou de interesse público relevante, em matéria de segurança nacional e de finanças públicas, às quais a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, acrescentou a criação de cargos e fixação de vencimentos, mais o esclarecimento de que finanças públicas incluíam normas tributárias.

Apesar da existência de pressupostos de edição e de limites materiais expressos, o decreto-lei acabou transformando-se em modo habitual de produção legislativa. O controle parlamentar, também previsto, sempre foi ineficaz, mesmo porque os sucessivos governos militares sempre tiveram o cuidado de assegurar, casuisticamente, se necessário, maiorias parlamentares. Ademais, institucionalmente limitado por um sistema de controle de constitucionalidade basicamente difuso, o Supremo Tribunal Federal desde logo declarou-se incompetente para controlar a existência dos pressupostos de edição do decreto-lei e, embora não tenha feito o mesmo em relação aos limites materiais, pouco exercitou o controle deste último aspecto.

As Medidas Provisórias, por sua vez, surgem do cruzamento entre a repulsa generalizada ao decreto-lei, estigmatizado como instrumento autoritário, e a noção de que não se poderia deixar o Poder Executivo sem um instrumento legislativo de urgência. Fortemente inspiradas no *decreto-legge*, as Medidas Provisórias não são substancialmente diferentes do decreto-lei nem são assim tratadas pelo Supremo Tribunal Federal, apesar dos esforços da doutrina. Os respectivos regimes jurídicos,

entretanto, são bastante diferenciados, valendo referir como inovações a concorrência entre os pressupostos de edição (relevância e urgência), a inexistência de limites materiais expressos e a perda retroativa de eficácia se não convertidas em lei pelo Congresso Nacional.

A compreensão da natureza das Medidas Provisórias passa pelo significado da expressão “força de lei”, pouco trabalhada pela doutrina brasileira, mais preocupada em traçar distinções entre aquelas e as leis de origem parlamentar. Na doutrina italiana, em compensação, é possível colher-se, melhores subsídios, podendo aplicar-se às Medidas Provisórias a noção de que a força de lei se entende como a particular aptidão para inovar a ordem legislativa preexistente. Não há dúvida, de outra parte, de que um ato com força de lei também está submetido ao regime próprio das leis, inclusive o controle de constitucionalidade.

Dessarte, pode-se inferir que as Medidas Provisórias constituem, sem dúvida, um instrumento mais democrático que a lei delegada e o decreto-lei, visto que o controle desse ato cabe ao Legislativo, que pode rejeitá-las, total ou parcialmente, apresentar destaques, emendas ou transformá-las em projeto de lei de conversão. A vontade de ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) está presente em sua votação. Sua tramitação inicia-se na Câmara dos Deputados, precedida de ampla discussão. Enfim, as Medidas Provisórias podem ser objeto de regulamentação, do mesmo modo que a lei.

1.3. A Legislação de Urgência no Direito Estrangeiro

A legislação de urgência caracteriza-se pela atribuição prévia e genérica, pela Constituição ao Executivo, do poder originário de inovar a ordem jurídica, o que se dá por meio de ato dotado de eficácia imediata e precária.

As fontes legislativas de urgência podem variar de acordo com os seguintes elementos:

- a) quanto à fonte ou veículo da sua produção;
- b) quanto ao prazo concedido para manifestação do Legislativo, etapa indispensável na normalidade democrática;

- c) quanto ao efeito do decurso de prazo;
- d) quanto à abrangência ou conteúdo da delegação;
- e) quanto aos sujeitos autorizados a editar os atos;
- f) quanto aos sujeitos autorizados a controlar e as formas de controle desse poder delegado.

Dotados de força de lei, os atos legislativos urgentes são inegavelmente fonte de direito. A urgência legislativa tanto pode resultar em mecanismos de defesa do Estado, voltando-se para as situações que fogem à normalidade constitucional, como pode estar autorizada em situações nas quais não há ruptura da normalidade, sendo esse o caso das Medidas Provisórias inseridas na Constituição brasileira de 1988.

A atribuição de poder legislativo excepcional ao Executivo, técnica destinada a conferir maior eficiência na resposta às múltiplas necessidades da convivência comunitária reclamada do poder público, é uma das características do Estado do Bem- Estar-Social surgido no curso do século XX. Além das Constituições de países latinos do ocidente europeu como Itália, França, Portugal e Espanha, também na América as Constituições da Argentina e da Colômbia admitem providências legislativas urgentes com vigência imediata, de iniciativa do Chefe do Executivo.

Parte do significado original desse movimento, iniciado na Europa, se esvanece com a revisão do papel do Estado no final do século XX, a partir do esgotamento da capacidade de financiamento de práticas distributivas. No entanto, o poder concedido acaba por tornar possível ao Executivo ditar unilateralmente as políticas públicas, exercendo controle sobre a dinâmica parlamentar. Assim, mesmo com o arrefecimento dos projetos de bem-estar social, a legislação urgente permaneceu usada, em larga escala, como sinal de um novo padrão de relacionamento entre os Poderes.

As Constituições atribuem ao Executivo o poder de ditar atos normativos, apenas autorizando a expedir regulamentos sem força de lei, ou permitindo a produção de ato com força de lei e, em geral, também admitem a delegação legislativa precedida de lei, autorizando e traçando os parâmetros do poder delegado. O fenômeno da delegação legislativa condicionada pelo Parlamento, igualmente presente no

constitucionalismo europeu do pós-guerra e, no Brasil, desde a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, não será objeto de análise, porque não exprime propriamente urgência legislativa e, principalmente, porque não corresponde nem às Medidas Provisórias brasileiras nem ao *decreto-legge* italiano.

A Lei Fundamental alemã de 1949 trata da legislação de urgência de modo peculiar, autorizando o Presidente a declarar estado de necessidade legislativa quando uma proposta considerada urgente pelo governo for rejeitada pela Assembléia e esta se encontrar em processo de dissolução ou quando o Conselho Federal solicitar voto de confiança do Parlamento na apreciação da matéria objeto de proposta legislativa. O projeto é novamente apresentado após o decreto do estado de emergência legislativa e será considerado aprovado automaticamente caso não haja novo exame da Assembléia em até quatro semanas, ou por deliberação do Conselho Federal, no caso de a proposta vir a ser novamente rejeitada.

A Constituição da Espanha de 1978 prevê a publicação de diplomas legislativos provisórios veiculados por meio de decreto-lei com reserva material, já que não poderão ferir as instituições básicas do Estado, direitos fundamentais dos cidadãos, matéria eleitoral e o regime de autonomias regionais. A publicação desses atos normativos provisórios pressupõe, segundo exigência expressa, a ocorrência de caso de necessidade extraordinária e urgente.

A Constituição da República da França de 1958, menos específica, reconhece ao Presidente, em estado de emergência e vinculado ao objetivo de assegurar aos poderes públicos meios de desempenharem sua missão em espaço de tempo o mais curto possível, autorização para adotar as medidas exigíveis pelas circunstâncias e ao governo a possibilidade de obter do Parlamento autorização para tomar medidas normalmente reservadas ao domínio da lei, com eficácia desde sua publicação, porém sujeitas à caducidade se não submetidas ao Legislativo no prazo fixado no ato de autorização.

A Constituição de Portugal admite expressamente a competência legislativa do governo, sem vincular a autorização, para tanto, a estado de urgência. Os decretos-lei, veículos para o exercício da função legislativa por parte do governo, e as leis, atos

legislativos próprios da Assembléia da República, têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às leis dos decretos-lei editados por delegação legislativa expressa ou que desenvolvem as bases de regimes jurídicos previamente fixados. Os atos legislativos que fixam os princípios ou bases do regime jurídico a ser alinhavado pelo governo são as chamadas leis de bases ou de princípios. A competência legislativa do governo inclui as raras matérias não reservadas à Assembléia, as que, sendo de reserva relativa, dependem de autorização desta, além do poder de detalhar normas gerais traçadas em lei, devendo o decreto-lei, nos casos de matéria autorizada ou regulamentar, indicar a lei delegante ou a lei de bases em que está fundado. Contudo, há também reserva de competência legislativa exclusiva confiada ao governo no que se refere à sua própria organização e funcionamento. Portanto, é a Constituição portuguesa que delineia o procedimento destinado à tramitação do decreto-lei, permitindo que a Assembléia suspenda, no todo ou em parte, a vigência do ato submetido à apreciação e objeto de proposta de alteração, até a publicação da lei de conversão ou rejeição da proposta.

A Constituição da nação argentina revista em 1994, atendendo a um processo de redemocratização após longo regime autoritário, apesar de proclamar enfaticamente a cláusula da indelegabilidade da produção de normas e de declarar a nulidade de disposições com caráter legislativo emanadas do Poder Executivo, admite, em circunstâncias excepcionais, que impossibilitem o trâmite ordinário das iniciativas de lei, que o Chefe do Executivo, ouvidos os Ministros integrantes do governo e inspirado em razões de necessidade e de urgência, baixe decretos normativos, obrigatoriamente submetidos a uma comissão mista permanente do Legislativo.

A Constituição política da Colômbia de 1991 vincula, explicitamente, o poder de editar normas concedido ao Executivo a estado de exceção. O Presidente, em conjunto com todos os Ministros, pode editar decretos com força de lei nos casos de estado de guerra, de comoção interna ou apenas em estado de emergência. A vigência de tais atos será de trinta dias, prorrogáveis até o limite de noventa dias.

A Constituição política da República do Chile de 1980, reformada em 1987, apenas admite possa o Presidente da República ditar decretos com força de lei por delegação do Congresso Nacional. Cabe ao próprio Chefe do Executivo solicitar a autorização e submeter o ato normativo delegado ao Controlador-Geral da República,

órgão autônomo de fiscalização, encarregado, entre outras funções, de zelar pelo respeito aos limites da delegação legislativa. Nos casos de controvérsia, o Presidente pode insistir na edição da norma submetendo-a ao Tribunal Constitucional.

A legislação urgente de iniciativa do Executivo dotada de força de lei, diferencia-se da lei propriamente dita em um ponto essencial. Enquanto os efeitos da lei são permanentes, embora não imutáveis, têm duração igual à do ato normativo que a cria e exprime, os efeitos da medida equiparada à lei são provisórios, porque, para durar, estão condicionados à conversão da medida em lei. Por isso, o ato de urgência legislativa não derroga, apenas suspende a eficácia dos dispositivos que lhe são contrários.

Como pode ser visto, a atribuição de legislar, embora freqüentemente aceita, não é inerente ao Poder Executivo, nem é indispensável reconhecer esse poder. Muitos países de realidade próxima à da brasileira e outros tantos, recentemente redemocratizados e recém-surgidos não admitem formas de poder normativo diretamente concedido ao Chefe do Executivo, o admitem de modo bastante restritivo.

A natureza excepcional da produção de atos normativos diretamente pelo Executivo foi implicitamente reconhecida na Constituição brasileira quando esta, mesmo sem fazer expressa referência às Medidas Provisórias, atribuiu ao Congresso poder de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Quando o Executivo edita ato normativo com força de lei, está assumindo a indesejável condição de ditar os parâmetros de seu próprio poder, posto que cabe à lei servir de pauta orientadora da ação governamental. As leis delegadas e as providências legislativas urgentes são especiais quanto ao procedimento legislativo e excepcionais como função; sua elaboração representa uma inversão de procedimento. Tal situação, extravagante, somente é regular quando reservada a exceções, não pode tornar-se regra sem romper com a racionalidade do modelo de equilíbrio entre os poderes.

CAPÍTULO II

A ORIGEM DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A atribuição de competência legislativa direta ao Presidente da República surge no Brasil com a Carta autoritária de 1937. No regime de 1946, inicialmente, não foi admitida sequer a delegação legislativa, depois autorizada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961. Providência urgente passível de controle parlamentar veio a ser introduzida com o art. 30 do Ato Institucional nº 2, de 1964, que, já por inspiração do modelo constitucional italiano, previu a adoção de decreto-lei. O instituto veio a ser depois consagrado nos arts. 49, V, e 58, I a III, da Constituição de 1967, e mantido pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (arts. 52 e 55). A Constituição brasileira de 1988 cuidou apenas de reformar o instituto, aproximando-se ainda mais do modelo europeu, transposto de um cenário parlamentarista para o presidencialismo brasileiro de coalizão.

Inafastável o dever de fundamentação, diz-se que as Medidas Provisórias, ou a iniciativa de lei pelo Poder Executivo, são:

“atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricionariedade e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política. E como qualquer ato administrativo lato sensu, também são controláveis pelo Poder Judiciário” (MELLO, Celso Antônio, 2002. p. 350).

A essa definição se opõe Clélio Chiesa, que assim argumenta:

“As Medidas Provisórias não são atos administrativos e, embora se aproximem mais das leis, com elas não se confundem, constituindo um instituto com regime jurídico-constitucional, marcado pela eficácia imediata da lei e pela temporalidade” (2002, p. 40).

No parecer do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal (STF) em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 293-7/600-DF), entende ele que as Medidas Provisórias não são meros projetos de lei; são atos normativos com força de lei que necessitam, para sua inserção definitiva na ordem jurídica positiva, da confirmação do Congresso Nacional.

Portanto, ao observar que mesmo entre doutrinadores e juristas há divergências na conceituação do instituto jurídico da MP, em razão da complexidade de sua natureza jurídica, resolveu-se acatar para efeitos deste estudo, a definição abaixo, que pareceu mais coerente com o que se quer abordar ao longo desta pesquisa: “Medidas Provisórias são instrumentos que veiculam normas gerais e abstratas com eficácia imediata de lei, cuja permanência no sistema está condicionada à aprovação do Congresso Nacional”. (CHIESA, 2002, p. 41).

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se afirmar, então, que a competência originária e principal para legislar assiste ao Legislativo, restando ao Executivo o poder de impedir, mediante veto presidencial (arts. 48 e 66 da Constituição Federal). Ademais, a Carta Federal normatiza e delimita a atuação do Poder Executivo, conferindo ao Congresso Nacional o poder de sustar os atos normativos daqueles que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

Assim, as Medidas Provisórias são excepcionais em relação ao processo legislativo normal, já que ocorre uma inversão desse. Normalmente, o Presidente envia ao Poder Legislativo um projeto de lei (exerce sua prerrogativa de iniciativa de lei) e, após todo o trâmite no Parlamento, aquele sanciona ou veta o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, no caso de Medida Provisória, o Chefe do Poder Executivo edita o ato normativo já com força de lei, antes mesmo de sua aprovação pelo Legislativo. Porém, esse ato possui caráter provisório, tornando-se definitivo apenas quando da aprovação pelo Parlamento.

Dessa forma, excepcionais são as Medidas Provisórias sob a ótica do princípio da separação de Poderes. São extraordinárias quando analisadas sob o regime presidencialista, em que o Chefe do Poder Executivo é eleito pelo povo, sem vinculação com o Parlamento, como o caso do regime parlamentarista. Assim, ele concentra todos os poderes coativos em relação ao povo, como o poder de tributar, o poder de expropriar, além do poder de legislar, com as Medidas Provisórias. Ora, a função essencial dos parlamentares, como legítimos representantes do povo, é limitar os poderes de coação do governo e fiscalizar seu exercício por meio da lei. Se o Chefe do Poder Executivo também possui o poder de legislar, então acaba-se com a possibilidade de limitação desse, pelos parlamentares, e vive-se em regime ditatorial do Executivo.

Vale ressaltar que o instituto da Medida Provisória foi concebido no regime parlamentarista italiano, em que, teoricamente, os atos do Poder Executivo possuem fiscalização mais intensa pelo Parlamento do que no presidencialismo. Além do mais, percebe-se, nesse último regime, um controle muito menos ativo pelo Parlamento, já que normalmente a oposição é minoria na Casa Legislativa.

Assim, com a presumida permanência do governo no poder, pouco pode fazer a oposição no Legislativo para exercer de fato o controle sobre o Executivo no tocante às Medidas Provisórias. Dessa forma, inúmeros doutrinadores vêm sugerindo a responsabilidade do Presidente da República pela usurpação do Poder Legislativo, pelo sistemático e doloso abuso e desvio das funções, quando da edição de Medidas Provisórias.

Segundo Rogério José Bento Soares do Nascimento (2004, p. 192), a introdução da Medida Provisória não foi fruto da vontade de implantar um regime parlamentar de governo, manifestada no projeto resultante dos trabalhos da Comissão de Sistematização. É provável que muitos constituintes tenham apoiado o instituto na crença de que o regime de governo parlamentarista por eles defendido seria adotado; porém, desde o início dos trabalhos, a preservação do poder normativo extraordinário do Presidente da República foi aceita como desejável. A necessidade de manter alguma forma de intervenção do Executivo na produção de normas quase não foi questionada, mesmo nos debates travados na Subcomissão do Poder Legislativo, espaço natural de expressão do anseio do fortalecimento do Congresso, amesquinçado durante o regime militar que estava sendo superado. O discurso predominante girava em torno da necessidade de modernização das instituições políticas, e entre as demandas modernas estaria a de preservar algum mecanismo de legislação de urgência. É o que comprova o pronunciamento do deputado José Jorge (PFL/PE) relator da Subcomissão do Legislativo:

“Para devolver ao Legislativo esta primordial prerrogativa que é a de legislar, a primeira medida que a subcomissão tomou foi a de acabar com o decreto-lei. Portanto, o decreto-lei, que servia como elemento fundamental para toda esta legislação autoritária vinda do Executivo, foi retirado da esfera político-institucional tanto no relatório da Subcomissão do Poder Legislativo como depois, no relatório do constituinte Egídio Ferreira Lima. Todavia, isto

fez com que nos preocupássemos com o Executivo e, por fim, demos-lhe outro instrumento rápido, mas somente para ser usado em caso de absoluta necessidade. E esse parecer da nossa Subcomissão foi também seguido pelo constituinte Egídio Ferreira Lima em seu relatório.” (NASCIMENTO, 2004, p. 193).

De fato, o relator da Comissão de Organização de Poderes e Sistema de Governo incorporou o instrumento e o defendeu declarando que o decreto-lei sempre abastardado pelos regimes autoritários, reconquista a sua roupagem democrática e os seus fundamentos históricos como fator de modernização e rapidez na ação administrativa nos casos de importância e urgência.

Houve tímida resistência. Emenda supressiva apresentada pelos deputados Adilson Mota (PDS-RS) e Michel Temer (PMDB-SP), propondo a eliminação do instituto, foi derrotada com 275 votos contrários e 78 favoráveis.

Nascimento (2004, p. 193) ressalta ainda que as Medidas Provisórias não constavam dos textos dos artigos dedicados a enumerar os atos legislativos nos projetos votados na Constituinte. No projeto da Subcomissão do Poder Legislativo (art. 19), no da Comissão da Organização dos Poderes (art. 20) ou na versão final da Comissão de Sistematização (art. 73) em todos havia referência apenas às emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções. A inclusão também foi proposta na emenda coletiva do chamado Centrão, votada em plenário. A inclusão como espécie legislativa no art. 59 da Constituição promulgada em 1988, foi obra da Comissão de Redação.

Portanto, com base nas lições expostas, pode-se afirmar que a Medida Provisória foi imposta pela Constituição Federal de 1988, substituindo o antigo decreto-lei, e que esses dois institutos apresentam importantes diferenças, quais sejam: os pressupostos de expedição do decreto-lei eram apresentados alternativamente ("em caso de urgência ou de interesse público relevante"), ao passo que os da Medida Provisória são indicados cumulativamente ("em caso de relevância e urgência").

O decreto-lei estava subordinado à condição de inoccorrência de aumento de despesa e apontava as matérias que podia ter por objeto, enquanto a Medida Provisória

não depende de nenhuma condição financeira e não apontava as matérias sobre as quais poderia versar, até o advento da Emenda Constitucional nº 32. Em caso de ausência de manifestação do Congresso Nacional, o decreto-lei era havido como definitivamente aprovado; já no caso da Medida Provisória, ocorre a rejeição tácita. A rejeição do decreto-lei não acarretava a nulidade dos atos praticados durante sua vigência, ao passo que a Medida Provisória, quando rejeitada, gera efeitos *ex tunc*. Por fim, o decreto-lei só poderia ser rejeitado *in totum*, enquanto a Medida Provisória admite emendas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o caráter autoritário do antigo decreto-lei foi de certa forma abrandado pelo novo instituto da Medida Provisória. Mas esta, assim com o decreto-lei, ainda afronta o paradigma do Estado Democrático de Direito.

2.1. Os Decretos-lei e as Medidas Provisórias

De acordo com Chiesa (2002, p. 29), o constituinte de 1988, ao disciplinar o instituto das Medidas Provisórias, buscou inspiração no modelo italiano, que prevê a possibilidade de o governo adotar, sob sua responsabilidade no sistema parlamentarista, provimento provisório com força de lei.

A Constituição italiana de 1947, no art. 77 prescreve que:

“O governo não pode, sem delegação das Câmaras, emitir decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando em caso extraordinário, de necessidade e de urgência, o governo adota, sob sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve, no mesmo dia, apresentá-los para conversão às Câmaras, que, ainda que dissolvidas, serão expressamente convocadas e se reunirão dentro de cinco dias. Os decretos perderão eficácia desde o início se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. As Câmaras poderão, todavia, regular em lei as relações jurídicas constituídas com base nos decretos não convertidos”.

Não obstante a similitude do *decreto-legge* italiano com as Medidas Provisórias do ordenamento jurídico brasileiro, há duas diferenças fundamentais entre esses dois institutos jurídicos que devem ser destacadas.

Na Itália, as Medidas Provisórias são veiculadas por meio de decretos. Por isso, são chamadas de decretos-lei (decretos com força de lei), diferentemente do Brasil, em que o constituinte preferiu tratar as Medidas Provisórias como “espécie normativa autônoma”, integrante do processo legislativo, na forma do art. 59 da Constituição Federal.

Cabe aqui também ressaltar as diferenças de regimes de governo entre Brasil e Itália. Na Itália, o regime é parlamentarista, e a rejeição da medida pode acarretar a responsabilização política do governo, culminando na queda do gabinete. No Brasil, não existe a queda de gabinete, em razão de o regime de governo ser presidencialista; portanto, a responsabilidade do Presidente da República, em razão da expedição de Medidas Provisórias, é restrita, cingindo-se apenas à reparação de eventuais danos causados pelas MP's; ou seja, não há responsabilização política imediata vigente no país.

De acordo com Chiesa (2002, p. 27), para melhor compreensão do instituto das Medidas Provisórias, impõe-se que se proceda a uma comparação com o extinto decreto-lei, regulado pelo art. 55 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Os decretos-lei, assim como as atuais Medidas Provisórias, eram atos expedidos pelo Presidente da República, com força de lei, sem a necessidade de delegação por parte do Congresso Nacional. A exemplo do que ocorre hoje com as MP's, os decretos-lei tinham eficácia imediata, desde sua edição, e sua eficácia também se tornava plena com a aprovação do Congresso Nacional, tal como ocorre hoje com as MP's.

Assim como as Medidas Provisórias, os decretos-lei também pressupunham urgência e relevância para sua edição, porém eram dessemelhantes quanto ao modo de conversão em lei e as consequências de sua rejeição, além de outros aspectos. O decreto-lei era considerado aprovado caso não fosse expressamente rejeitado pelo

Congresso Nacional no prazo de sessenta dias. Já as Medidas Provisórias, segundo redação originária dada pelo constituinte de 1988, perdiam sua eficácia, caso não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias a contar de sua publicação.

Na Constituição de 1967, com o aditamento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a rejeição do decreto-lei não implicava a nulidade dos atos praticados durante sua vigência. No caso de Medida Provisória, ao contrário, a inexistência de conversão opera efeitos *ex tunc*, ou seja, perde a eficácia desde sua edição.

Os decretos-lei somente cabiam em matéria determinada, segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

O instituto das Medidas Provisórias engendrado pelo constituinte de 1988 não previa nenhuma limitação expressa quanto à matéria. Porém, afirma Chiesa (2002, p. 28) que não se pode negar que há limitações implícitas no uso das Medidas Provisórias decorrentes de uma interpretação sistemática dos preceitos constitucionais.

Feitas essas considerações históricas, pode-se afirmar que os ícones do período autoritário foram as Constituições de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, e a de 1967, incluindo a grande Emenda nº 1, de 1969, outorgada pelo regime militar instaurado após 1964, sendo que o cerne do sistema legislativo desses períodos autoritários encontrava-se na figura dos decretos-lei.

Com a Constituição Federal de 1988 foi mantida a idéia de oferecer instrumento ágil ao Poder Executivo para fazer frente a situações emergenciais, o que ocasionou o surgimento das Medidas Provisórias no art. 62 da referida Carta Constitucional.

O conceito indeterminado de “segurança nacional” desapareceu e foi incluído o de “relevância” ao lado da “urgência”, que foi mantida. A força de lei, desde sua edição, também foi mantida nas Medidas Provisórias, tal qual existia nos decretos-lei, quando já eram, de antemão, consideradas inalcançáveis por sua rejeição. Além disso, as relações decorrentes de sua rejeição seriam reguladas pelo Congresso

Nacional, e não como decretos-lei, quando já eram, de antemão, consideradas inalcançáveis por sua rejeição.

Ainda de acordo com as lições de Antônio José M. Feu Rosa, “as Medidas Provisórias” são os mesmos decretos-lei, apenas com outro nome, mais eufemístico, talvez, assim, definidos na literatura jurídica como “um híbrido que tem corpo ou forma de decreto, e alma ou espírito de lei”. (2005, p.24).

Enfim, as Medidas Provisórias deveriam ser um instrumento mais democrático que os decretos-lei, pois o Congresso Nacional poderia introduzir modificações em seu texto, o que no instituto anterior era vedado.

2.2. Assembléia Constituinte de 1987

O Congresso Nacional eleito em 15 de novembro de 1986 ganhou poderes constituintes sob a presidência do Deputado Ulysses Guimarães, tendo começado a elaborar a nova Constituição em 1º de fevereiro de 1987.

Foi a primeira Constituinte na história do país a aceitar emendas populares, que deveriam ser apresentadas por pelo menos três entidades associativas e assinadas por no mínimo, trinta mil eleitores.

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição teve inicialmente 245 artigos e 70 disposições transitórias. Incluiu um dispositivo que previa sua própria revisão ou ratificação pelo Congresso em outubro de 1993; transferiu a decisão sobre a forma de governo, república ou monarquia constitucional; e sobre o sistema de governo; parlamentarista ou presidencialista; para um plebiscito marcado para 7 de setembro de 1993 e, depois, antecipado para 21 de abril de 1993.

A nova Carta fixou o mandato presidencial em cinco anos (posteriormente alterado para quatro anos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994) e a independência entre os três Poderes. Substituiu o antigo decreto-lei usado nos governos

militares pela Medida Provisória. Restringiu o poder das Forças Armadas a garantia dos poderes constitucionais. Estabeleceu eleições diretas com dois turnos para a Presidência da República, governos estaduais e prefeituras com mais de 200 mil eleitores. Manteve o voto facultativo aos analfabetos e aos jovens a partir dos 16 anos. A Constituição também fixou os direitos individuais e coletivos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso Nacional recuperou muitos de seus poderes subtraídos pelas sucessivas reformas constitucionais impostas pelos governos militares. E, em diversos pontos, o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta Constitucional de 1946. A nova Carta de 1988 permitiu ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, a mais importante das conquistas do Congresso, consagrada pela nova Carta, é sem dúvida a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p.176).

Vale notar que os constituintes não deixaram de atentar para a modernização institucional necessária ao desempenho adequado e eficiente desses poderes. A principal medida adotada com esse fim foi dotar as Comissões Permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado poder conclusivo das comissões. Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões foi levado a suas últimas consequências: as comissões podem aprovar legislação, dispensando a manifestação explícita do plenário.

Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do Congresso. Através dessa inovação institucional evitar-se-ia a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo assim desafogar a pauta. Esperava-se, portanto, que o poder conclusivo das comissões viesse a tornar o Congresso mais ágil, e produtivo.

Assim, a Constituição de 1988 foi o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário. A abertura iniciada pelo general Geisel, em 1974, levou mais de treze anos para desembocar em um regime democrático.

2.3. Remoção do Entulho Autoritário

Se pôde verificar no item anterior, que o reordenamento jurídico do país deu-se pelo Movimento Nacional Constituinte e pela promulgação de uma Constituição Federal em 1988. A marca do reordenamento jurídico foi a "remoção do entulho autoritário", e a preocupação que norteou os constituintes e as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada foi no sentido de assegurar a inclusão, aprovação e manutenção de diversos dispositivos que colocassem o cidadão a salvo das arbitrariedades do Estado e dos governos.

Assim, a Constituição de 1988 inaugurou a Medida Provisória, com fonte no direito italiano, como sucessora do decreto-lei, considerado entulho autoritário. Dessarte, é lícito afirmar que a história recente do país pode ser dividida em duas fases. A primeira é de expurgo do chamado entulho autoritário, ou seja, dos traços antidemocráticos do regime anterior. Na segunda fase, temos a Medida Provisória, que foi incrustada, na Carta Constitucional, pelo constituinte, em substituição ao decreto-lei, por considerá-lo “resíduo do entulho autoritário”. Sua aceitação foi consciente, e não se deu por mero descuido ou acaso. Ensaiou-se, timidamente, reimplantar o decreto-lei, que, afinal, cedeu seu lugar de honra àquele instrumental jurídico. Atestam-no os trabalhos da Constituinte.

Segundo as lições de Leon Frejda Szklarowsky (2006) instrumentos legislativos excepcionais não constituem novidade. Desde os mais remotos tempos, governantes de todos os países utilizam-se de meios nem sempre ortodoxos para legislar sobre qualquer matéria, passando por cima do Poder competente, driblando a morosidade dos Parlamentos, ou até para saciar seu apetite legiferante.

De acordo com o mencionado autor, o Brasil Império conheceu a Medida Provisória incrustada no artigo 179 da Carta Constitucional de 25 de março de 1824, utilizável somente em casos excepcionais. O inciso XXXV ordenava que, nos casos de rebeldia, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado que se dispensem por

tempo determinado algumas formalidades que garantam a liberdade individual, senão vejamos:

“Poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando, porém, a esse tempo reunida a Assembléia, e correndo a Pátria perigo iminente, poderá o Governo exercer esta mesma providência, como medida provisória, e indispensável, suspendendo-a imediatamente que cesse a necessidade urgente que a motivou; devendo, num e outro caso, remeter à Assembléia, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões, e d’outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsáveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.”

Pelo abuso, a autoridade era responsável e, sem dúvida, punida devidamente. Vários eram os requisitos necessários para que essa medida, de caráter restrito, fosse adotada, não sem antes saber o governo se a Assembléia estava ou não reunida e se a nação corria perigo. Nesse sentido, a Carta Constitucional de 1824 era severa e não admitia desvios. Acorrentava o governante com extremo rigor, conquanto lhe permitia fazer uso da medida excepcional, quando e se necessário.

Segundo ainda Szklarowsky, opõe-se a esse entendimento, com veemência, Brasilino Pereira dos Santos, argumentando que nem por analogia ou extensão é possível chegar-se à conclusão de que a Medida Provisória já existia no Império, visto que aquele instituto mais se assemelhava ao atual estado de sítio ou de defesa atual.

No Direito Comparado, o decreto ou decreto-lei é usado com maior ou menor elasticidade e frequência, como substituto eventual de diplomas oriundos do Legislativo, não importando o sistema político adotado: parlamentarismo ou presidencialismo. Países democráticos utilizam-no nos casos de extrema necessidade.

De 1964 a 1988, os governos revolucionários legislaram por atos institucionais ou por decretos-leis. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 exigiam, como regra, os requisitos de urgência ou relevância, quase nunca obedecidos. A matéria era restrita, salvo curto período, na primeira fase da Revolução, quando tudo era passível de decreto-lei.

Ao contrário do decreto-lei do ciclo revolucionário, os pressupostos de relevância e urgência das Medidas Provisórias são concomitantes e não alternativos. Com sua edição pelo Presidente da República, o decreto-lei passaria a vigorar imediatamente, podendo o Congresso Nacional aprová-lo ou rejeitá-lo, sem direito de apresentar emendas. Estava completamente manietado.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a Medida Provisória é mais democrática que o decreto-lei, porque não há restrição quanto à apresentação de emendas e destaques pelos parlamentares, que poderão alterar o texto original, transformando-a em projeto de lei de conversão. Nesse caso, aquela manter-se-á, na íntegra, até a sanção ou o veto do Presidente da República. Poderão, também, aprová-la como veio do Executivo ou, ainda, rejeitá-la, *in totum* ou em parte.

2.4. Fim do Decurso de Prazo

Conforme já se mencionou, no Brasil a Constituição de 1937 foi a primeira a prever o decreto-lei, em várias modalidades, nem todas caracterizáveis como legislação de urgência. A Carta política de 1937 foi outorgada com o firme propósito de tornar efetiva a Revolução de 30 e tanto se inspirou pela Constituição da Polônia, de 23 de abril de 1935, que recebeu a alcunha de “A Polaca”; inspirou-se ainda nas idéias nazifascistas de Hitler e Mussolini e, ainda, no ideário corporativista do Estado novo português. A Carta Constitucional de 1937 apresentou pelo menos duas singularidades importantes: uma relativa ao processo legislativo, a outra referente ao controle de constitucionalidade das leis. Relativamente à produção normativa, ao dispor que o Chefe do Poder Executivo poderia expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional. No que respeita ao controle de constitucionalidade, ao dizer que, se declarada a inconstitucionalidade de lei que, a juízo do Presidente da República, fosse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderia ele submetê-la novamente ao exame do Parlamento, e se este a confirmasse por dois terços de votos, em cada uma das Casas, ficaria sem efeito a decisão do Tribunal e, conseqüentemente, emendada a Constituição.



Como ao longo da ditadura Vargas, o Congresso Nacional permaneceu fechado e, nesse período, o Presidente da República, usurpando-lhe as funções, editou milhares de decretos-lei, o que se teve de fato foi uma cabal permissividade jurídica, porque nenhum decreto-lei, eventualmente contrário à Constituição, seria passível de impugnação eficaz, dada a concentração, na pessoa do Chefe do Governo, do poder de legislar e da prerrogativa de acionar, em causa própria, o mecanismo de anticontrole de constitucionalidade engendrado pelos autores da nova Carta política.

Vista na perspectiva do tempo, a Constituição de 1937 não foi apenas um texto autoritário, como tantos outros que marcaram a experiência constitucional pátria. Foi, também, uma grande frustração institucional, como tão bem assinalou Waldemar Ferreira:

“Desenhou-se complexamente o mecanismo que se batizou de Estado Novo. Não puderam os seus artífices, por isso mesmo, pô-lo em funcionamento. Não passou a Carta de 1937 de engodo destinado pura e simplesmente a disfarçar regime ditatorial em toda a amplitude do conceito. Destituída de sinceridade, aquela Carta tece existência apenas no papel. Eis por que seu organismo político nunca se armou. Tudo quanto nela se planejou foi mera fantasia. Não passou de cometimento demasiadamente longo para que se pudesse haver como simples tentativa; mas caracterizou-se qual documento inapto, tardiamente desfeito, posto que inicialmente malgrado, para que se pudesse haver como Constituição que assim indevidamente se qualificou”. (FERREIRA *apud* COELHO, 2006, p. 85).

Finda a II Guerra Mundial, com a derrota do nazismo e do fascismo. Getúlio Vargas tudo fez para se equilibrar no poder, praticando atos de abertura política, ainda que de uma abertura apenas gradual, como a expedição da Lei Constitucional nº 9, de 18 de fevereiro de 1945, anunciando a convocação de eleições gerais para que entrassem em efetivo funcionamento os órgãos representativos previstos na Constituição, que ele mesmo estiolara durante o Estado Novo. Mesmo assim, a realidade se impôs à ficção, e o ditador veio a ser deposto pelas Forças Armadas, em 29 de outubro de 1945.

Eleita em 2 de dezembro de 1945 e instalada em 2 de fevereiro de 1946, a Assembléia Constituinte pós-Estado Novo, diferentemente do que ocorrera na elaboração das Cartas políticas de 1824, 1891 e 1934, não partiu de um anteprojeto vindo de fora, preferindo seus responsáveis formar uma “Grande Comissão” que adotou como texto-base a Constituição de 1934, o que lhe permitiu progredir rapidamente e submeter à votação final do plenário um projeto revisto que, aprovado em 18 de setembro desse mesmo ano, veio a ser a quarta constituição republicana do país.

Na opinião de Miguel Reale *apud* Inocêncio Mártires Coelho (2006, p. 86) ainda que a Constituição de 1946 mereça louvores por seus acertos, no que concerne a uma melhor distribuição das competências entre a União, os Estados e os Municípios, à fixação de diretrizes gerais de ordem econômica ou educacional e ao significativo avanço em delinear, além dos direitos políticos, também os direitos sociais. No entanto, encontra-se incrustada naquele documento político o que o nobre jurista chama de quatro graves equívocos, a saber: 1) o enfraquecimento do Executivo, deixado à mercê do Legislativo; 2) o fortalecimento do Legislativo, mas em um quadro normativo anacronicamente reduzido às figuras da lei constitucional e da lei ordinária; 3) a criação de óbices à intervenção do Estado no domínio econômico, o que era incompatível com a sociedade industrial emergente; e, por fim, 4) a adoção do pluralismo partidário, sem limitações nem cautelas, o que levou ao ressurgimento da “política estadual” e à criação de “partidos nacionais” de fachada, cujas siglas escondiam meras federações de clientelas ou de facções locais.

Apesar disso tudo e dos vários abalos durante o tempo em que esteve em vigor, Inocêncio Mártires Coelho (2006, p. 87) destaca que a Constituição de 1946 recuperou com decisão o princípio federativo que praticamente desaparecera sob a Carta de 1937, com a entrega do governo a prepostos do poder central. Mas ainda deixou assente que as liberdades e garantias individuais, de resto declaradas mais amplas do que as constantes, exemplificativamente, no corpo da Constituição, não poderiam ser cerceadas por qualquer expediente autoritário, razão por que a aprovação do estado de sítio fora reservada com exclusividade ao Congresso Nacional, composto, novamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no que toca ao Legislativo, e ao Judiciário, ambos espezinhados sob a Carta de 1937 aos quais o texto constitucional

democrático de 1946 buscou devolver a dignidade. Pelo respeito às suas tradicionais prerrogativas e uma equilibrada partilha do poder político.

A Constituição de 1967 foi produto da Revolução de 1964, aprovada pelo Congresso Nacional, para tanto constrangido a deliberar em sessão extraordinária de apenas quarenta e dois dias – de 12/12/1966 a 24/1/1967, com base em proposta literalmente enviada a toque de caixa pelo Presidente da República, que para tanto dispunha de apoio das Forças Armadas, se necessário até mesmo para o fechamento das Casas Legislativas, àquela altura em recesso forçado e já desfalcadas dos principais líderes oposicionistas, cujos mandatos e direitos políticos tinham sido cassados pelos chefes da insurreição militar vitoriosa.

Dentre aqueles resíduos incômodos de autoritarismo, pode-se referir a eleição indireta para a escolha do Presidente da República, fórmula que, politicamente, limita as possibilidades de acesso ao poder das forças oposicionistas; afasta os líderes carismáticos; anula a controvérsia eleitoral; reduz as possibilidades de mudança e, afinal, assegura maior continuidade à política federal, que outra não é senão a de um duplo movimento de centralização política, em torno da União, no sistema federal, e do Poder Executivo, no governo federal.

Outro resquício autoritário, fruto igualmente daquela política fechada e que se pretendeu conservar na ordem constitucional, foi a esdrúxula aprovação de leis por decurso de prazo, inserida no art. 54 da Carta de 1967 sob o argumento falacioso de que era necessário romper-se a inércia do Legislativo.

Cabe ainda ressaltar que no âmbito do processo legislativo, igualmente merecedora de crítica foi a prerrogativa atribuída ao Presidente da República para expedir decretos-lei sobre segurança nacional e finanças públicas, faculdade tanto mais autoritária quanto vinha acompanhada da previsão de que esses textos legislativos teriam vigência imediata, não poderiam ser emendados pelos Deputados e Senadores e, se não fossem votados dentro de sessenta dias, a contar do seu recebimento pelo Congresso Nacional, seriam tidos como aprovados. A experiência encarregou-se de mostrar os efeitos deletérios dessa novidade, traduzidos na enxurrada de decretos-lei, que o Presidente da República editava impunemente com a certeza de que, para sua

aprovação definitiva, poderia contar com a velha e malfadada inércia do Poder Legislativo, de resto igualmente operante para a chancela dos projetos que o Executivo, nos termos do art. 54 daquela Constituição, poderia encaminhar ao Congresso Nacional para apreciação acelerada.

Em agosto de 1969, tendo sido o então Presidente da República acometido de moléstia que o incapacitou para ficar à frente do governo, ao invés de substituí-lo o Vice-Presidente, consoante estabelecia o art. 79 daquela Carta política, o que se viu foi um golpe de forças dos três ministros militares que usurparam o poder e se auto-investiram na Presidência da República, sob o nebuloso pretexto de que a situação do país, naquele instante, não permitia se transferissem as responsabilidades de sua autoridade suprema a outros titulares, conforme previsão constitucional.

Portanto, aqueles mesmos chefes militares, diante da irreversibilidade da moléstia que acometera o Chefe da Nação, fazendo uso de sucessivos atos institucionais, declararam vagos os cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República; suspenderam a eleição indireta que deveria realizar-se para a escolha de um novo Presidente; modificaram o respectivo processo eleitoral e editaram em, 17 de outubro de 1969, a Emenda nº 1 à Constituição de 1967, até hoje conhecida pelo nome de Emenda nº 1, de 1969, texto que vigorou no país como se fosse Constituição até 5 de outubro de 1988, quando o então Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, promulgou a Constituição de 1988, pondo fim ao período autoritário iniciado em 31 de março de 1964.

Apesar do novo regime constitucional com a Carta de 1988, observa Inocêncio Mártires Coelho que mesmo assim os maus exemplos costumam deixar rastros e fazer adeptos com destaque, no particular, para os que são tentados a “normalizar” instrumentos de exceção. Em razão disso, afirma o autor que:

“quem se dispuser a fazer interpretação histórica para desvendar-lhe a teleologia, dos preceitos que atualmente constroem o Congresso a votar Medidas Provisórias e projetos de iniciativa do Presidente da República (CFB art. 62, § 6º, e 64, § 2º), quem se dispuser a essa empreitada, mesmo a contragosto, terá de manusear ou revolver o entulho autoritário que marcou a nossa experiência constitucional mais

recente, uma herança maldita que os fariseus da política dizem abominar, mas que se desculpam, dizendo serem obrigados a continuar administrando para não mergulhar o país em crise de governabilidade, algo tão esotérico que nem eles sabem o que é.”(COELHO, 2006, p. 93).

2.5. Medida Provisória à Brasileira

Um dos pontos mais delicados no pacto político republicano brasileiro diz respeito ao modo como os poderes da República se relacionam. A transição do Império para a República foi acompanhada pelo rompimento do regime parlamentar monárquico. A Constituição imperial de 1824 atribuiu um caráter autoritário e centralizado ao Estado Nacional. Ao lado do Poder Executivo, Legislativo, e Judiciário a Constituição imperial criou um quarto poder: o poder moderador. Este dava ao imperador um poder semi-absoluto. Não havia separação dos três Poderes, havia sim uma ampla ascendência legalmente estabelecida, do poder moderador sobre os demais, estabelecendo um verdadeiro regime semi-absolutista. O imperador poderia, inclusive, dissolver a Câmara dos Deputados, caso estivesse ameaçada a sobrevivência do Estado. O Senado era escolhido pelo Imperador em uma lista tríplice elaborada pelas Assembléias Provinciais e o mandato era vitalício. Segundo a referida Constituição a nomeação e a remoção dos Presidentes das Províncias cabia apenas ao Imperador. A ele cabia soberanamente prover todos os cargos públicos, como juízes e delegados.

A Constituição republicana de 1891 consolidou o dismantelamento da monarquia semi-absolutista, extinguiu o poder moderador, o Conselho de Estado, o Senado vitalício e a guarda nacional. Aboliu o regime eleitoral censitário e estabeleceu eleições diretas para Presidente da República, para os Presidentes das províncias, para o Parlamento Nacional e para as Assembléias Estaduais, separou a Igreja do Estado e constituiu um Estado laico. Implantou ainda, o presidencialismo e o federalismo mitigado

Como pôde-se observar, o modelo imperial híbrido, que conjugou elementos absolutistas e liberais, foi substituído pela adoção, por cópia, do presidencialismo de

origem norte-americana, cultivado lado a lado, com a crença no poder das fórmulas escritas. O vácuo moderador, parcialmente reivindicado pelas Forças Armadas e não preenchido pelo Senado, como sugeria a Constituição de 1934 (art. 88), em sua breve vigência, está entre os ingredientes de uma história constitucional marcada por reiterados surtos autoritários.

Nesse contexto de pouca definição do espaço reservado a cada um dos Poderes, ganha relevo o exercício do poder de introduzir normas primárias conferido ao Chefe do Executivo. Concebido como exceção, terminou constituindo-se no meio mais comum de inovar o ordenamento jurídico, na prática política contemporânea do país.

Medida Provisória no Brasil, além de constituir uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Executivo, com força, eficácia e poder de lei, designa também a fonte formal de expressão deste ato (art. 59, V, da CF/88), solução provavelmente adotada para fugir à carga simbólica negativa da expressão decreto-lei, empregada em diferentes momentos autoritários da história constitucional brasileira.

Usualmente, e assim se dá na Itália, entre outros países, a determinação emanada do Executivo é veiculada por decretos, que servem para exteriorizar atos administrativos de efeitos individuais concretos, regulamentos ou atos normativos genéricos, como são as providências legislativas urgentes. Quando o conteúdo veiculado é uma providência legislativa, uma Medida Provisória e, portanto, têm força de lei, esse decreto passa a ser denominado decreto-lei.

2.6. Medida Provisória na Constituição de 1988

Como bem salienta Anna Candida da Cunha Ferraz (2006, p. 16), a Constituição originária de 1988, na linha doutrinária da concepção do princípio da separação de Poderes como base do sistema presidencialista, manteve a função típica de fazer leis, em caráter permanente, nas mãos do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, consoante dispõe o art. 61 e seus parágrafos.

Dessarte, destina-se a lei, símbolo do Estado Democrático de Direito e instrumento inovador do ordenamento jurídico, a impor limites ao Poder e assegurar a esfera de atuação individual; nessa linha de raciocínio tem a lei duração e caráter de definitividade até que outra a modifique. Ressalva ainda a autora que, na linha do pensamento constitucional contemporâneo, alarga-se na Constituição a atividade normativa do Poder Executivo, que atribui ao Presidente da República o poder limitado de estabelecer atos normativos com força de lei, na forma estabelecida em seu art. 62, sob o rótulo “Medidas Provisórias”, excepcionando o princípio do monopólio da função legislativa pelo Congresso Nacional, como apontado pela doutrina, sem, todavia, na regra, retirar do Poder Legislativo o monopólio e o caráter de definitividade de suas funções legislativas. Assim, a Medida Provisória configura, de modo evidente, espécie normativa revestida de excepcionalidade frente ao princípio da separação de Poderes.

Embora a Medida Provisória seja ato normativo dotado de força de lei, tem como caráter essencial, como o próprio nome indica, a transitoriedade, ou seja, a provisoriedade, a temporariedade, tendo seu caráter de excepcionalidade amplamente ressaltado pela doutrina e pela jurisprudência.

Ressalta ainda a mencionada autora que, em razão de sua finalidade e de sua função, e de sua conseqüente precariedade, a Medida Provisória como norma constitucional de transição é inevitavelmente sujeita a prazos, seja para a execução, regulamentação, ou implementação da própria norma transitória, seja para a aplicação, implementação e regulamentação das normas permanentes que ela excepciona. A fixação de prazos constitui, assim, característica essencial de uma norma de transição, sob pena de, inexistindo, desvirtuar sua finalidade e subverter o sistema constitucional permanente.

Segundo também informa Leon Frejda Szklarowsky (2003, p. 102), desde a promulgação da Constituição de 1988, surgiram os mais variados projetos de emenda constitucional e projetos de lei, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, com o objetivo de regulamentar o procedimento das Medidas Provisórias no Congresso Nacional e limitar sua abrangência. O art. 62, além do caput, continha apenas um parágrafo. *In verbis*:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As Medidas Provisórias perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”

Dessarte, pode-se concluir que a Medida Provisória não se destina à vigência permanente nem definitiva, nem tem a função de instrumento inovador do ordenamento jurídico, em caráter permanente, como a lei. Quis o Constituinte originário de 1988 que essa modalidade normativa estivesse sujeita à vigência temporal, circunscrita a prazos de validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do legislador.

2.7. A Medida Provisória após a Emenda Constitucional nº 32 de 2001

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, tem sua origem na Proposta de Emenda Constitucional – (PEC) , nº 472, de 1997, e no Senado Federal, como PEC nº 1 de 1995. Em sua justificativa, o Parlamento brasileiro aduz que, durante a elaboração da Constituição de 1988, os advogados da inclusão da Medida Provisória no texto constitucional alegavam que o Executivo não poderia prescindir de um instrumento semelhante ao decreto-lei para fazer face à dinâmica necessária à Administração Pública, diante de determinados fatos que exigem pronta ação desta.

Após mais de cinco anos de debates, a PEC nº 472 foi aprovada, em 11 de setembro de 2001, promulgada como Emenda Constitucional nº 32. A referida legislação alterou vários dispositivos da Constituição diretamente relacionados às Medidas Provisórias e ao processo legislativo.

O processo legislativo das Medidas Provisórias vem disposto no artigo 62, caput e parágrafos da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32. A tramitação da Medida Provisória no Congresso Nacional é regulamentado pela Resolução nº 1, de oito de maio de 2002, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Vale destacar que, antes da fase congressual, a Medida Provisória passa por uma análise pré-congressual, concernente a sua iniciativa, elaboração e indicação dos pressupostos de relevância e urgência, regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

A competência privativa para edição de Medida Provisória é do Presidente da República. Entretanto, há que se fazer distinção entre iniciativa de edição e iniciativa de elaboração. Ora, nem sempre parte do Presidente a iniciativa para elaboração de um ato normativo, nem poderia, diante da diversidade de matérias a serem apreciadas. O Presidente confia aos Ministros de Estado a iniciativa para elaboração de atos normativos no âmbito da competência de suas “pastas ministeriais”. Assim, o Presidente possui a competência constitucional para a edição e para a decisão final, mas quem elabora os textos são os órgãos técnicos dos respectivos ministérios.

Ao ser concluído no Ministério respectivo, o projeto de Medida Provisória é encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, conforme o Decreto nº 4.176/2002, em seus arts. 39 e 40. Para análise dos pressupostos de relevância e de urgência, o projeto deverá vir acompanhado da Exposição de Motivos que demonstrará objetivamente a ocorrência dos pressupostos.

O Decreto nº 4.176/2002, disciplina que, nos casos de demora do Poder Legislativo em apreciar projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, restará configurada a urgência e este último poderá propor, sob a forma de Medida Provisória, o referido projeto, conforme o art. 40 do Decreto: “Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de Medida Provisória”.

O Anexo I do Decreto nº 4.176/2002 prevê algumas questões que devem ser respondidas com o fim de auxiliar aqueles que estiverem elaborando qualquer ato normativo federal. Destacamos algumas questões contidas no referido anexo, concernentes às Medidas Provisórias.

- a) Deve ser editada Medida Provisória?
- b) Em se tratando de proposta de Medida Provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?
- c) Que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?
- d) Trata-se de matéria que pode ser objeto de Medida Provisória, tendo em vista as vedações do § 1º do art. 62 da Constituição?
- e) A Medida Provisória estaria regulamentando artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1º de janeiro de 1995 e até 11 de setembro de 2001 (art. 246 da Constituição)?
- f) Estão caracterizadas a relevância e urgência, necessárias para ser editada Medida Provisória?

Verificados os pressupostos da medida, ela é editada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, sendo encaminhada imediatamente ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial, instruída com a respectiva Exposição de Motivos.

2.8. Instauração de Comissão Mista para a Avaliação das Medidas Provisórias

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que regulamenta a apreciação de Medidas Provisórias, dispõe que, nas 48 horas seguintes à publicação destas, o Presidente do Congresso Nacional publicará e distribuirá avulso da matéria e designará a Comissão Mista, composta de Senadores e Deputados, para seu estudo e parecer. A Comissão tem o prazo de 24 horas para instalar-se, proceder à eleição do Presidente e designar o Relator. As emendas poderão ser apresentadas nos cinco dias

seguintes à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União (D.O.U), vedada a apresentação de matéria estranha àquela nela tratada, reproduzindo, na verdade, a proibição da Lei Complementar nº 95 de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107 de 2001.

Essa Comissão compor-se-á de doze Senadores e doze Deputados, com igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, respeitada, na medida do possível, a proporcionalidade partidária ou dos blocos parlamentares em cada uma das Casas do Congresso.

A Resolução desce a minúcias para evitar dúvidas e atropelos na interpretação, de sorte que manda acrescentar mais uma vaga na composição destinada ao Senado e à Câmara, preenchida por meio de rodízio, tão-somente, pelas bancadas minoritárias que não atinjam, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão.

Na hipótese de omissão da indicação no prazo estabelecido, caberá ao presidente da Mesa designar os integrantes do respectivo partido ou do bloco, recaindo a designação sobre o líder e, se for o caso, sobre os vice-líderes.

Será instalada a Comissão Mista após 24 horas de publicação da Medida Provisória, ocasião em que serão eleitos o Presidente, pelo critério de alternância entre as Casas do Poder Legislativo, e o Vice-Presidente, e designado Relator. O Presidente da Comissão Mista designará o Relator dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua. O Presidente e o Vice-Presidente não poderão pertencer à mesma Casa.

Portanto, o cumprimento de prazo é essencial e improrrogável, de modo que outro relator, dentre os membros da Comissão Mista, será designado se o primeiro não apresentar o relatório no prazo estipulado ou não estiver presente à reunião estabelecida para a discussão e votação do parecer. Essa escolha deverá recair sobre o parlamentar da mesma Casa e partido do Relator.

Ademais, se a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e o Relator ou Relator-revisor estiver ausente, e a substituição ou a designação não houver sido feita pela Comissão Mista, deverá então essa efetivar-se de conformidade com o Regimento de cada Casa.

As emendas à Medida Provisória deverão ser apresentadas nos seis primeiros dias seguintes à publicação do texto da medida no Diário Oficial da União e deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

O Presidente da Comissão poderá indeferir liminarmente a emenda que tratar de matéria estranha à Medida Provisória, cabendo ao autor recorrer da decisão, com o apoio de três membros da Comissão, levando a decisão para o Plenário, onde se decidirá por maioria simples, definitivamente, o cabimento de emenda ou não.

Vale destacar que, na hipótese de os parlamentares optarem por apresentar como emenda projeto de lei em tramitação na Casa, essa ficará sujeita, ao final da apreciação da Medida Provisória, à declaração de prejudicialidade e, portanto, ao arquivamento do projeto de lei, exceto se a Medida Provisória for declarada inconstitucional.

Os trabalhos da Comissão só terão início com a presença de 1/3 dos membros de uma das Casas e as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

O prazo para apreciação da Medida Provisória pela Comissão Mista será de quatorze dias improrrogáveis, contados da publicação no Diário Oficial da União (D.O.U). O parecer será único e deverá conter a manifestação sobre a matéria quanto aos aspectos constitucionais, incluídos os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1 de 2002, qual seja, a mensagem presidencial e a exposição de motivos.

Nesse sentido, com relação ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial, pela alteração da Medida Provisória ou por sua rejeição. E,

ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto, pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Se aprovado o parecer, este será encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processado e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo.

Em seguida, a Câmara dos Deputados deverá apreciar a Medida Provisória até o 28º dia de sua vigência, contado de sua publicação no Diário Oficial da União. Na hipótese de a Comissão Mista não haver proferido o parecer no prazo de quatorze dias, previsto no art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, o processo será encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados, onde terá início o exame da Medida Provisória. O Relator ou Relator-revisor proferirá o relatório em plenário, podendo solicitar prazo até a sessão ordinária seguinte.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado federal para sua apreciação até o 42º dia de vigência da Medida Provisória. Se a Câmara dos Deputados não apreciar a matéria no prazo previsto, poderá o Senado Federal dar início à discussão devendo votá-la tão-somente após, finalizada sua deliberação naquela Casa (art. 62, § 8, da CF/88).

Havendo modificações no Senado Federal, ainda que decorrentes de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, serão encaminhadas para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada, em turno único, vedadas quaisquer novas alterações. A Câmara dos Deputados terá o prazo de três dias para apreciar as modificações do Senado Federal.

Aprovada pelo Senado Federal a Medida Provisória, em virtude de preferência sobre o projeto de lei apresentado pela Câmara dos Deputados, terá seu

processado devolvido a essa Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou sobre o projeto de lei de conversão oferecido a essa pelo Senado Federal.

2.9. Apreciação Preliminar dos Pressupostos de Relevância e Urgência

A legitimação dos atos normativos primários emitidos pelo Poder Executivo é usualmente condicionada a pressupostos de fato. A edição do decreto-lei, conforme visto, dependia de urgência ou de interesse público relevante. No que tange à edição de Medida Provisória, ao disciplinar o art. 62 da Constituição Federal, o legislador originário inspirou-se no art. 77 da Constituição italiana, exigindo relevância e urgência como circunstâncias concomitantes.

Na opinião de Alexandre Mariotti (1999, p. 71), teria sido interessante, guardada a inspiração, que o texto brasileiro se referisse, como o italiano, a casos extraordinários de relevância e urgência, o que acentuaria o caráter da excepcionalidade da medida e ensejaria verificação mais rigorosa de sua admissibilidade in concreto.

Prevê ele então o art. 62 e o art. 8º da Resolução nº 1 de 2002 que os plenários de cada Casa deverão, ainda, decidir preliminarmente se estão presentes os pressupostos de relevância e urgência. Ademais, deverá ser também apreciada de forma preliminar, a adequação financeira e orçamentária, antes de entrar no mérito. Se uma das Casas decidir que a Medida Provisória não possui esses pressupostos, será arquivada.

2.9.1. Caracterização do Pressuposto da Relevância

O termo “relevância”, autorizador da Medida Provisória, não deve ser confundido com a relevância do processo legislativo comum. Trata-se de relevância extraordinária, ou seja, relevância especialmente qualificada.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello *apud* CHIESA (2002, p. 45), não é qualquer espécie de interesse que lhe pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, *ipso facto*, relevante. A menção do art. 62 da CF/88 ao requisito de “relevância” implicou atribuir especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de Medidas Provisórias. É certo, pois, que só ante, casos graves, ante interesses invulgarmente importantes, se justifica a adoção de Medidas Provisórias.

Do exposto, depreende-se que a relevância exigida no art. 62 da CF/88 é relevância qualificada pela necessidade de uma normatização que não pode sujeitar-se ao rito comum da produção normativa, pois, caso contrário, esvaziar-se-ia o conteúdo do referido pressuposto, pois se a matéria normatizada não fosse relevante não haveria necessidade de ser disciplinada.

E sendo as Medidas Provisórias, atos normativos que não se confundem com as leis, embora possuam eficácia de leis, logo, o interesse disciplinado há de ser tão importante que justifique excepcionar a regra segundo a qual somente as leis podem inovar a ordem jurídica criando novos direitos e obrigações, ou seja, há que ser entendido como algo tão importante, que justifique o abandono da sistemática da separação de Poderes, transferindo-se a competência legislativa para o Chefe do Executivo. Nesse diapasão, não pode ser um interesse qualquer, pois a regra é de que compete ao Legislativo produzir normas.

2.9.2. Caracterização do Pressuposto da Urgência

Não obstante a palavra ‘urgência’ contenha em si teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido será inalcançável, ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora. (CHIESA, 2002, p. 48).

Dessarte, pode-se dizer que o conceito de “urgência” está diretamente relacionado com a necessidade de excepcionar a regra da competência originária entre os Poderes da República, ou seja, pela regra, legislar é atribuição do Poder Legislativo. Dessa feita, pode-se afirmar que, caso a matéria que se pretenda disciplinar não esteja caracterizada com a finalidade de normatizar uma situação emergencial e possa essa, ainda aguardar a tramitação de um projeto de lei, então, o veículo normativo “Medida Provisória” não poderá ser utilizado como substitutivo do projeto de lei, devendo a referida matéria sujeitar-se ao procedimento legislativo comum, razão pela qual, deve ser interpretada de modo a ser harmonizada com a regra geral, prestigiando assim o princípio da separação de Poderes.

CAPÍTULO III

O ABUSO NO PODER DE LEGISLAR

A Constituição Federal de 1988, ao manter o poder concedido ao Executivo de editar normas com vigência imediata, quase sem regulamentação específica, frustrou as expectativas de valorização do Congresso e contribuiu para o desequilíbrio entre os Poderes. Não que tenha havido propriamente uma usurpação de poderes, pois, afinal, a Constituição Federal de 1988 foi redigida por parlamentares que também admitiram a prática de sucessivas reedições por prazo indeterminado das medidas não apreciadas nos trinta dias de vigência constitucionalmente prevista. Como bem salienta José Bento Soares do Nascimento (2004, p. 224), o que houve foi um pacto de dependência.

Ao tratar de quase todas as matérias, as Medidas Provisórias confiscaram contas correntes e poupanças, desfiguraram sindicatos trabalhistas; com o discurso de gerar empregos, disseminaram ainda mais o desemprego, bem como a epidemia das privatizações; aumentaram direta ou indiretamente a carga tributária (CPMF, SIMPLES, alteração do IRPF); alteraram a lei que criou o FGTS, dispuseram sobre a Lei de licitações, o Proer (Programa de incentivo à fusão dos bancos), os planos econômicos, matéria penal (a MP n. 111 de 1989 dispôs sobre a prisão temporária) e processual.

Nesse diapasão, as Medidas Provisórias trataram igualmente de outros temas delicados, não raro com danosas conseqüências para a vida dos administrados, como também em relação ao saudável, harmônico e independente convívio entre os Poderes constituídos.

Abalaram, enfim, o dia-a-dia dos brasileiros. A cada dia uma nova surpresa. Algumas são elogiáveis, como a que regulamentou o inciso XI do art. 7º da Constituição Federal, sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa (MP nº 1.077, de 28 de julho de 1995, que em maio de 2000 já se encontrava na septuagésima reedição).

Como bem salienta Gisela Maria Bester Benitez (2002, p. 6) nos termos em que foi prevista na Constituição, a Medida Provisória seria suportável, podendo até ser

de grande valia, mas o problema reside na sua não utilização conforme o mandamento constitucional.

As distorções começam pelo vocábulo, pois no Brasil tudo o que nasce para ser provisório se transforma em permanente, sendo essa uma característica típica brasileira. Como exemplo dessa anomalia podemos citar a Contribuição “Provisória” sobre a Movimentação Financeira (CPMF) autorizada pela Emenda Constitucional nº 3 de 1993 para vigorar até 31 de dezembro de 1994, sob o signo da provisoriedade, está até hoje em vigor.

A despeito de o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, as instâncias de controle do poder de editar Medidas Provisórias, terem aceitado o fato, boa parte do meio jurídico brasileiro interpretou como abusiva a prática de reeditar Medidas Provisórias não apreciadas. Seu emprego em situações nas quais os pressupostos constitucionais de relevância e urgência não estão presentes também caracteriza abuso.

No entanto, como bem assevera o autor, parlamentares tendem a assumir posturas que maximizem suas chances de continuar na política, ou seja, o comportamento que adotam guarda relação estreita com a repercussão pública de suas ações perante o eleitorado. A lógica parlamentar é a da negociação. A vedação de reedições retira da maioria legislativa uma parcela de seu poder de negociação. Não votar uma proposta submetida ao Congresso pode ser censurável, enquanto fuga das responsabilidades constitucionais cometidas aos parlamentares; no entanto, não se pode deixar de reconhecer que se constituiu em um gesto político. Deixando de votar, os integrantes do Legislativo limitam o ônus da implementação da política adotada ao Executivo, e este dispõe de um poder de patronagem que lhe garante barganhar, com a distribuição de postos na Administração, em troca de apoio às suas iniciativas, e, amparado nessa posição vantajosa, não se furta a assumir o encargo da condução do processo político.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o legislador fechou o cerco, estreitando cada vez mais os poderes do Presidente da República ou, conforme o caso, do Governador ou do Prefeito. A Emenda de Revisão nº 1, de 1º de

março de 1994, iniciou o processo que culminou na promulgação da citada Emenda Constitucional nº 32. Somente as matérias não vedadas expressamente poderão ser legisladas por Medidas Provisórias. Após a promulgação da referida Emenda, outras tantas propostas de modificação desse instituto vêm-se apresentando. A exigência constitucional é rigorosa e os prazos também, devido ao requisito da urgência.

Porém, de acordo com Leon Frejda Szklarowsky (2006), todos os governos têm abusado sistemática e criminosamente, quer dos decretos-lei, no passado, quer das Medidas Provisórias, passando ao largo das exigências constitucionais, como se estas não existissem ou fossem mero ornamento sem qualquer importância. A indisciplina é total. Não há que falar neste ou naquele governo, pois todos eles invariavelmente romperam a linha da legalidade e do razoável, tratando de matéria avessa ao disciplinamento por Medida Provisória ou não enxergando, deliberadamente, os pressupostos constitucionais. Não cabe culpa somente ao Presidente da República ou aos Chefes do Executivo estadual, distrital ou municipal por transpor a linha divisória da legalidade e embrenhar-se no abuso da expedição de Medidas Provisórias.

O Congresso Nacional, as Assembléias Estaduais, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais detêm poderes descomunais de, *in limine*, fulminá-la de morte, se a urgência e a relevância não estiverem caracterizadas e se a medida contiver matéria terminantemente proibida pela Lei Maior, após as emendas constitucionais restritivas. Esse exame raramente é feito com a profundidade merecida. O Legislativo tem, pois, o dever e a competência exclusiva e inarredável de apreciar, previamente, se a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais, antes de deliberar sobre seu mérito.

Enfatiza o autor que o Chefe do Executivo é o árbitro primeiro da necessidade de expedi-las, contudo o Congresso Nacional é seu juiz maior e fiscal. Se esse Poder se omite no cumprimento do dever de casa, culpa também lhe cabe, pois o Congresso Nacional tem a prerrogativa de barrá-la quando lhe faltarem os requisitos de urgência e de relevância. Somente assim o Chefe do Poder Executivo cuidará de ser mais parcimonioso e disciplinado em sua edição.

Como instrumento de defesa do sistema constitucional, o Congresso serve de instância de controle sobre possível abuso, por parte do Executivo, no exercício do poder originário de legislar, atribuído para situações excepcionais.

O crime de responsabilidade está desenhado na Constituição e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, modificada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Se o Chefe do Executivo ultrapassar as barreiras impostas pelo Texto Maior, na adoção de Medidas Provisórias, estará ferindo letalmente a Carta Magna.

O art. 85 da Constituição Federal define como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a Constituição da República e, especialmente, contra:

“(.) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação”(.)

José Afonso da Silva, *apud* Szklarowsky (2006), sustenta que os regimes democráticos não se compatibilizam com a irresponsabilidade do governante. O Presidente da República tanto pode cometer crimes comuns quanto crimes de responsabilidade, distinguindo-se os que atentam contra o livre exercício do Poder Legislativo. O Chefe do Executivo detém a competência legítima, derivada da Constituição, de editar Medidas Provisórias, segundo os parâmetros constitucionais”.

Conforme salienta o autor, cometerá ele atentado à Lei Magna se obstruir o livre exercício de um dos Poderes da República. O atentado à Constituição constitui, assim, crime de responsabilidade e configura-se no exato momento em que o Presidente da República edita a Medida Provisória contrariando os cânones da Carta Constitucional, ferindo um dos Poderes do Estado.

O art. 4º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, foi recepcionado pela Constituição de 1988. Sua redação coincide com o citado art. 85. Qualquer cidadão pode denunciar o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados tem competência privativa para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-

Presidente da República. O processo e o julgamento cabem privativamente ao Senado Federal. O Presidente do Supremo Tribunal Federal presidirá a sessão de julgamento, e a condenação consistirá na perda do cargo e na inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, independentemente das demais sanções judiciais cabíveis. O quorum mínimo para a condenação é de dois terços dos votos do Senado Federal.

Essas atribuições são exclusivas da Câmara e do Senado, Leon Frejda Szklarowsky (2006), ensina que, nesses casos, o Presidente perde o mandato, em virtude de cassação, por decisão do Senado Federal. Alerta, no entanto, que o Vice-Presidente somente se submeterá ao processo quando ao assumir a presidência, também incorrer em crime de responsabilidade.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho *apud* Szklarowsky (2006), comenta a anterior Carta Constitucional de 1969, que não difere da atual, nesse particular, assegura que, no Brasil o *impeachment* já era previsto na Constituição de 1824 e em todas as Constituições republicanas, embora permanecesse em desuso, como peça de museu. Em suas lições, menciona que a violação do livre exercício do Poder Legislativo representa, na verdade, violência contra esse Poder e sua independência.

Conclui o autor que o abuso deve ser punido rigorosamente. A punição primária cabe ao Parlamento e a punição-sanção, inclusive penal, deve ser da iniciativa do Ministério Público. Este deve ficar atento, alerta. O arsenal legislativo existe, até em demasia. Só assim o instituto não será conspurcado, e sua utilização não ficará banalizada, tal qual ocorre atualmente com as emendas constitucionais que valem menos que a lei ordinária ou a Medida Provisória e a Constituição deixa de ser o documento solene, seguro e garantidor das relações jurídicas para tornar-se uma massa amorfa e inerte.

Das lições ora expostas conclui-se que cabe ao Congresso Nacional, lado a lado com os demais Poderes, defender a Constituição. E que a sociedade espera uma atitude firme, seja nas situações nas quais precisa agir impedindo invasão de suas atribuições exclusivas, implícitas ou explícitas, seja servindo de freio ao exercício dos outros Poderes.

CAPÍTULO IV

O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Segundo Leon Frejda Szklarowsky (2004), o exagero na utilização das Medidas Provisórias, sem qualquer critério e em total desobediência aos cânones constitucionais, pode ser aquilatado pelos números estatísticos e pela cabal dissonância com o que é urgente e relevante e, já agora, com mais um complicador: o exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias e a repercussão sobre a receita e a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras, especialmente a Lei Complementar (LC) nº 101 de 2000, as leis orçamentárias, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual.

De acordo com o autor, os dados são de estarrecer, pois o que deveria ser apenas um confeito tornou-se medicamento amargo e intolerável. Tudo isso, afirma o autor, acaba desprestigiando esse novel instituto.

TABELA 1

Uso e Frequência das Medidas Provisórias do Governo Sarney ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1989 a 2002)

GOVERNO	Iniciais	Reed.	Transf. em lei	Revogadas	Sem eficácia	Rejeitada	Em vigor	Total
José Sarney 3/85 a 3/90	125	22	109	2	5	9	-	147
Collor 3/90 a 11/92	87	73	66	5	5	11	-	160
Itamar 10/92 a 12/94	141	1.063	118	5	15	-	3	505
FHC 1º Gov. 1/95 a 12/98	160	1.875	82	11	3	1	40	2.609
FHC 2º Gov. 1/99 a 6/2002	103	2.587	98	4	2	1	38	1.872
TOTAL	579	4.715	417	28	29	29	84	5.293

Fonte: <http://www.redebrasil.inf.br/0medidas/00fr.htm>

TABELA 2

Medidas Provisórias Posteriores a Emenda Constitucional nº 32, de 11.9.2001

Edição por Governo

Fernando Henrique Cardoso 2º Governo 2001/2002 (15 meses)	Luiz Inácio Lula da Silva 2003/2004 (25 meses)
Convertidas 84	Em tramitação 15
Prejudicadas 02	Convertidas 114
Rejeitadas 14	Revogada 01
Sem eficácia ou vetada 02	Rejeitada 02
Editadas 102	Sem eficácia ou vetada 02
	Editadas 134
Média mensal 6,8	Média mensal 5,36

Fonte: DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil** : origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 86

CAPÍTULO V

BREVE ESTUDO DOS PRINCIPAIS TIPOS DE LEGISLATIVOS

De acordo com a classificação proposta por diversos autores da Ciência Política, os tipos de Legislativos existentes no mundo atual podem ser considerados como pró-ativo, reativo ou carimbador.

Um Legislativo pró-ativo é aquele que possui a iniciativa do processo decisório. Além de predominante quanto à origem dos projetos aprovados, é ator fundamental também na geração de programas governamentais e alocação de recursos. A marca desse tipo de Parlamento é a alta complexidade interna que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes, altamente especializadas. (SANTOS, 2006, p. 3).

Um Legislativo reativo é aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importantes ao Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida ao governo e negociada posteriormente com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária.

No que concerne à função fiscalizadora, um Parlamento reativo é, em geral, muito atuante. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o Parlamento até certo ponto dependente das informações processadas por agentes fora de seu âmbito, como a burocracia do Executivo, o Judiciário, ou grupos de interesse.

Um Legislativo “carimbador” é aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. A tramitação de matérias no Legislativo é feita quase que pró-forma, cabendo aos órgãos internos do Parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. Uma vez definida a coalizão legislativa majoritária, todo o poder decisório e alocativo é delegado ao governo, que passa a dar o tom dos trabalhos legislativos. Ocorre uma fusão entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo o papel do Parlamento, enquanto instituição distinta do governo, socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os Ministérios e Secretarias de Governo.

Na opinião de Fabiano Santos (2006, p. 4). O Legislativo brasileiro é reativo, sendo sua produção legislativa bem inferior à do Executivo. Afirma o autor que o processo orçamentário no Brasil é controlado pelo Executivo e organizado para favorecer as prioridades estabelecidas pela coalizão de partidos que dominam o governo, sendo a intervenção dos parlamentares apenas marginal. O autor menciona ainda que o número de comissões técnicas da Câmara dos Deputados, que aumentou de dezesseis para vinte, ainda é insuficiente para fazer frente à máquina de produzir informações do Executivo.

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2004, p. 54), ao analisar a tipologia de Legislativos proposta por Polsby¹, observam que o Legislativo brasileiro não se aproxima dos modelos clássicos de Legislativos classificados como “legislativos transformativos”, que o autor relaciona como sendo o traço distintivo do Parlamento norte-americano. E “legislativos de arena” relacionado também pelo autor, como sendo a característica principal do Parlamento inglês.

Segundo Polsby *apud* Limongi e Figueiredo (2004, p. 44) Legislativos transformativos “possuem, e exercem com frequência, capacidade independente de moldar e transformar em leis propostas de qualquer origem. O ato de transformação é crucial porque ele postula o significado da estrutura interna do legislativo, da sua divisão interna de trabalho e das preferências de políticas dos vários legisladores. Para explicar a produção legislativa não basta apenas saber quem propôs o que e quão imperativamente, mas também quem processou o que no interior do legislativo, quão entusiasticamente e – quão competentemente”.

Quanto aos Legislativos de arena, esses são definidos como aqueles que “servem como espaços formalizados para a interação das forças políticas relevantes na vida de um sistema político; quanto mais aberto o regime, mais variada, mais representativa e mais responsivas as forças que têm entrada nessa arena. Essas forças têm origem no sistema de estratificação social ou mesmo, como na idade média, nos estamentos do reino”.

¹ POLSBY, Nelson W.. “Legislatures” In: GREENSTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (Orgs.). **Handbook of Political Science**. Reading, Mass: Addison- Wesley. 1975.

De acordo com os autores, a tipologia de Polsby, combina a distinção das formas de governo com a variação da influência que forças externas exercem sobre o corpo legislativo. Segundo Polsby, é possível dispor as legislaturas de governos democráticos em um contínuo, de acordo com o grau de influência externa que sofrem.

Salientam ainda que, na visão de Polsby, o único modelo possível de legislativo sob presidencialismo é aquele presente nos Estados Unidos, ou seja, para Polsby o que fica implícito é que o presidencialismo sob democracia requer legislativos “institucionalizados”, tal como o modelo americano. Nesse modelo, se o legislativo não afirmar sua independência em face do Executivo e dos partidos, organizando-se, então, de acordo com o modelo de comissões, esse poder não desempenhará seu papel constitucional.

Polsby faz algumas referências a outros países presidencialistas quando discute o papel de legislativos em regimes autoritários, que ele denomina “regimes fechados e especializados”. Nesses casos, afirma, tais legislaturas não têm propriamente um papel a desempenhar na elaboração das leis, são meras carimbadoras das decisões tomadas em outras instâncias, em geral, pelo Executivo. Em sua opinião são legislativos de fachada que poderiam ser simplesmente abolidos.

Já autores como Cox e Morgenstern² *apud* Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2004, p. 47) denominam os Legislativos da América Latina de “legislativos reativos”. Eles elaboraram ainda quatro subtipos de legislativos que são classificados de acordo com sua disposição em negociar com o Executivo: “legislativos recalcitrantes, viáveis, venais ou paroquiais e subservientes”. Para Limongi e Figueiredo, os juízos que analistas políticos como Polsby têm sobre o Legislativo no Brasil são marcados por ambigüidades causadas pelos modelos usados como referência. Para os autores, o caso brasileiro não corresponde nem ao modelo norte-americano, nem ao modelo inglês. Afirmam ainda que o expediente de classificá-lo como híbrido ou intermediário de um “legislativo reativo” deve ser rejeitado. Trata-se simplesmente de um modelo organizacional diverso.

² COX, Gary; MORGENSTERN, Scott.. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents” *In*: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Orgs), **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

É por causa dessas ambigüidades ao aplicar tais tipologias ao caso brasileiro que o Legislativo no Brasil é, às vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente, e o legislativo passa a ser visto como obstáculo intransponível, ou seja, se as reformas não avançam, o problema é a resistência do legislativo, quaisquer sejam as reformas e seu estágio de elaboração. O legislativo chega mesmo a ser responsabilizado por deter reformas que nem sequer são formuladas. A lei de antecipação dos resultados explicaria tal fato: se o Executivo antecipa que suas propostas serão barradas pelo legislativo, por que apresentá-las?

CAPÍTULO VI

O CONTROLE DA PAUTA DO CONGRESSO NACIONAL

Ao final dos trabalhos constituintes, ganharam corpo duas tendências contraditórias no Poder Legislativo brasileiro. De um lado, a Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões, dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação “conclusivamente”. Pelo chamado “poder conclusivo das comissões”, certas matérias podem ser definitivamente aprovadas pelas comissões permanentes sem a manifestação explícita do plenário, ou seja, por meio desse expediente, o texto constitucional procurou explicitamente descentralizar o processo decisório, dotando as comissões de poder autônomo. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 50).

No entanto, tal tentativa chocou-se frontalmente com a prática centralizadora que se estabeleceu ao final do próprio processo constituinte. A agenda de votações passou a ser coordenada pela Mesa e pelo Colégio de Líderes. O papel de destaque dessas duas instâncias na estruturação do processo decisório foi incorporado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votado em 1989.

Na Câmara dos Deputados, a Presidência da Mesa é, sem dúvida alguma, o cargo politicamente mais importante. O Presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos legislativos. As prerrogativas do Presidente da Mesa na coordenação dos trabalhos legislativos e na direção das sessões plenárias são amplas e extensas, estando previstas no art. 17 do Regimento Interno (Resolução nº 17, de 1989) garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário. O Presidente da Mesa compartilha com os líderes de bancadas a prerrogativa de designar os membros das comissões, uma vez que são responsáveis pela indicação e substituição, a qualquer momento da legislatura, dos membros das comissões permanentes e de todas as demais comissões temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito. Nomeiam também os membros da Câmara e do Senado para a formação das Comissões Mistas que apreciam as Medidas Provisórias e o orçamento.

Pode-se afirmar ainda, que o papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do Colégio de Líderes. Sua influência na determinação da

pauta dos trabalhos deriva também das prerrogativas que lhes são conferidas para efeitos de apresentação de requerimentos, de destaques, apresentação de emendas etc.

Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada. Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influenciar na direção dos trabalhos legislativos. Portanto, os líderes partidários, incluindo o presidente da Mesa, contam com armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos.

A Constituição federal de 1988 concede ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de propor alterações do *status quo* legal nas principais matérias como tributação, orçamentação e alteração da burocracia. E onde não tem poder exclusivo, o Presidente não está impedido de iniciar a legislação, ou seja, nas demais matérias, o Executivo e o Legislativo têm prerrogativas concomitantes para propor legislação. Mesmo nesses casos, o Executivo é dotado de vantagens adicionais, dadas pela urgência constitucional e poder de decreto, como “as Medidas Provisórias”. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 52).

Afirmam Limongi e Figueiredo (2004, p. 53) que o principal legislador do país é o Presidente da República, ainda que vigore em nosso sistema político a separação de Poderes. No entanto, salientam que o direito que o Executivo tem de propor legislação não assegura automaticamente sucesso porque, por mais extensos que sejam os poderes legislativos presidenciais ele não pode aprovar legislação sem a aprovação expressa da maioria. Citam como exemplo que nem mesmo as reedições continuadas de MP's, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, permitiam ao Presidente ir contra os interesses da maioria, uma vez que esta poderia rejeitar uma MP. Enfim, do exemplo mencionado, pode-se deduzir que nem mesmo o poder de decreto permite que o Executivo legisle sem o apoio da maioria.

Para corroborar essa afirmativa, os autores destacam que, desde a promulgação da Constituição de 1988, a taxa de sucesso do Executivo, isto é, a proporção de projetos aprovados sobre o total de enviados, gira em torno de 90%. Afirmam ainda que rejeições pelo Legislativo dos projetos enviados pelo Executivo são fatos raros: não mais que 10%. Além disso, a produção legislativa é claramente

dominada pelo Executivo: do total de 3.041 leis aprovadas, entre 1989 e 2001, 86%, foram propostas pelo Executivo.

Diante do exposto, pode-se inferir que o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa e no Colégio de Líderes. O plenário referenda o que é decidido pelos líderes. A decisão crucial diz respeito à escolha dos projetos que serão objeto de requerimento de urgência. Nesse momento, decide-se que matérias passarão a integrar a pauta dos trabalhos e quais, portanto, têm chances de ser aprovadas. Quanto às matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes, têm escassas chances de tornar-se lei.

CAPÍTULO VII

O TRANCAMENTO DA PAUTA DO CONGRESSO NACIONAL

O “trancamento” ou “sobrestamento” da pauta do Congresso Nacional é um dos fatores que mais têm preocupado os parlamentares, no que se refere à apreciação e aprovação das Medidas Provisórias. Essa situação tornou-se freqüente desde que entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que alterou a tramitação de Medidas Provisórias. A proposta estabelecia que o Congresso teria de se manifestar sobre cada MP encaminhada pelo Presidente. Caso contrário, a pauta estaria trancada até que fosse aprovado seu parecer. (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2006).

Para os efeitos deste estudo, entende-se por trancamento de pauta a suspensão temporária de qualquer deliberação legislativa, por imperativo constitucional, até que se ultime a apreciação de determinadas matérias, como Medidas Provisórias e projetos de urgência constitucional, na Casa de cuja pauta constarem.

O Manual de Redação da Câmara dos Deputados, (2004, p. 379) define o trancamento de pauta da seguinte forma:

“Termo empregado para designar a interrupção do cumprimento da pauta, até que se remova o obstáculo que o provocou. Também é conhecido como sobrestamento. Há o trancamento de pauta, entre outras hipóteses, quando vence o prazo (120 dias) para que a Casa se manifeste sobre Medida Provisória em tramitação, ou enquanto ela não delibera sobre matéria em regime de urgência já com o prazo vencido.”

De acordo ainda com o Manual de Redação da Câmara dos Deputados (2004, p. 378), o termo “sobrestamento” é a suspensão temporária de deliberação de matéria constante de pauta, em virtude da ocorrência de fato motivador, como a apreciação de Medida Provisória com prazo vencido”.

A referida Emenda Constitucional prevê que as Medidas Provisórias não apreciadas após 45 dias de sua edição passam, a partir dessa data, a obstruir as votações na Casa legislativa onde se encontram em tramitação. Assim, nada pode ser votado até que o Plenário delibere sobre tais matérias.

A medida visava a aumentar a influência do Congresso, além de reduzir o número de MP's. A lógica era simples: ao aumentar os custos de aprovação das MP's, o Presidente passaria a usar menos essa ferramenta e lançaria mão com mais frequência, da legislação ordinária (projeto de lei e projetos de lei complementar). Porém, como informa Carlos Pereira, Timothy J. Power e Lúcio Rennó, a reforma de 2001, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, mostrou-se um tremendo fracasso, pois, de acordo com as informações divulgadas pelo Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, em entrevista à mídia, a pauta do Congresso esteve trancada por conta de MP's em 65% das sessões no ano de 2006. Ou seja, ao invés de restringir o uso de MP, a reforma parece ter aumentado o apetite do presidente por uso desse recurso.

Ainda de acordo com os autores, dados estatísticos comprovam que, após a reforma em 2001, em um período que abrange quinze meses do segundo mandato de FHC e três anos de Lula (até dezembro de 2005), o número médio de MP's por mês passou de três para cinco. Por outro lado, o número médio de projetos de lei manteve-se estável.

O aumento no número de MP's sugere que o Executivo passou a utilizar ainda mais MP's em detrimento de legislação ordinária. Asseveram ainda que, antes da reforma, de todas as propostas legislativas baseadas em “maioria simples” (excluindo-se portanto, emendas constitucionais), 28% eram MP's. Após a reforma, essa porcentagem passou para 52% .

No mesmo diapasão comentam que, se levar-se em conta que, de todas as MP's enviadas ao Congresso, 79% foram aprovadas pelo Plenário, Isso indica que o Executivo continua governando com base em legislação extraordinária. O Congresso é forçado a se manifestar, tem sua agenda praticamente tomada por MP's e quase sempre se posiciona favoravelmente a elas. Afirmam os autores que a reforma de 2001 ampliou a autonomia do Presidente.

Seguindo esse raciocínio, salientam que, com o trancamento obrigatório da pauta para avaliação de MP's, o Executivo tem ainda mais poder sobre a agenda do Congresso. MP's que trancam a pauta forçam o Congresso a discutir o que o Presidente

quer que se discuta. Concluem que o “controle da agenda é fundamental no jogo legislativo”. Subsistente essa estratégia, e a propensão do Executivo a usar Medidas Provisórias.

Assiste razão aos autores, quando afirmam que “a eliminação do trancamento de pauta é essencial”, pois, com o trancamento obrigatório de pauta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para avaliação das Medidas Provisórias, o Executivo tem ainda mais poder sobre a agenda do Congresso Nacional, retirando-lhe, assim, sua autonomia legislativa e, conseqüentemente, ampliando a autonomia desse Poder sobre o Legislativo.

7.1. A falta de autonomia e independência do Congresso Nacional e o impedimento de construir a sua agenda

A figura política do Estado territorial, tal como hoje é conhecida, foi, em suas origens, tradicionalmente absolutista, sobretudo no continente europeu. De tal absolutismo interessa ressaltar que o príncipe era a fonte de todo o direito, podendo codificá-lo, ditar, reformar, derogar e até mesmo “quebrar” as leis. O soberano *legibus absolutus*, quer dizer, independentemente do direito: não só não necessitava submeter seus atos ao direito, como estava acima do próprio direito (BENITEZ, 2002, p.281).

Um longo processo histórico de revoluções teóricas e práticas logrou condicionar o monarca ao direito, sujeição jurídica essa que pressupôs uma divisão de poderes para, entre outras medidas, impedir que o próprio monarca pudesse seguir ditando as leis.

Como já se relatou, pela teoria clássica da separação de Poderes, a primazia da lei deveria ser do Poder Legislativo, e não do Poder Executivo; porém, a Constituição de 1988 atribuiu parcela de competência legislativa também ao Executivo, mas claro está que a razão principal da opção constituinte foi a da excepcionalidade. Portanto, ainda que detenha competência originária para legislar, como no caso das Medidas Provisórias, é apenas de maneira secundária que o Poder Executivo deve

legislar. Dessa forma, a legislação provinda do Executivo é admitida pela Constituição, mas, para que possa ser considerada legitimamente aprovada, deve passar pelo crivo do Congresso Nacional.

Feitas essas considerações, convém lembrar o princípio constitucional da teoria da separação de Poderes já mencionado e o sistema de *checks and balances*, de freios e contrapesos, que possibilita, pelo exercício de controles interorgânicos recíprocos, a harmonia e a interdependência entre os Poderes do Estado, com o que se preserva o regime das liberdades públicas e se mantém, no plano da sociedade política, o equilíbrio institucional entre esses mesmos Poderes.

Dessarte, pode-se afirmar que as recíprocas interferências dos Poderes do Estado, uns nos outros, desde que ocorrentes nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, não provocam ruptura do sistema.

A dirupção ocorrerá, no entanto, sempre que qualquer dos Poderes, o Executivo exemplificativamente exercer, com expansão desordenada, atribuições que não lhe são próprias ou, então, afetar, quando não virtualmente impedir, por atos que escapam à ortodoxia constitucional, o normal desempenho, pelos demais Poderes do Estado, de funções que lhes são inerentes, restringindo as prerrogativas do Legislativo, subtraindo-lhe a “autonomia” e a “independência” em sua competência originária e principal que é a de legislar.

Para esclarecer o que seja a falta de autonomia e independência do Congresso Nacional, em relação ao Poder Executivo, convém salientar que o termo “autonomia”, provém, etimologicamente, de *nômos* e designa, tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico. (HORTA, 1964, p.16).

Pietro Virga *apud* Horta (1964, p.16), distingue o aspecto político e o aspecto jurídico da autonomia. No primeiro, sobressai o autogoverno e a independência do controle estatal. No segundo, a autonomia se confunde com a atividade legislativa. É a expedição de normas gerais.

Vale ressaltar que, no Direito Público brasileiro, o professor Francisco Campos, *apud* Horta (1964, p. 15), observou que o conceito de autonomia ingressou no campo publicístico “pela porta escusa da política”, como título de reivindicação das comunidades locais contra o absolutismo do poder central.

Portanto, “autonomia” pode ser conceituada como a revelação da capacidade para expedir normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos. Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia, e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica.

Quanto ao conceito de “independência”, etimologicamente o prefixo *in* está associado na nossa língua à expressão da idéia de negação, sugerindo, assim, a negação de uma dependência e, logo, da subordinação a terceiros. De acordo também com a definição do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, a “independência” é o “estado ou condição de quem, ou do que é independente, de quem ou do que tem liberdade ou autonomia”.

Levando também em conta seu sentido político mais amplo, pode-se afirmar que o termo “independência” está ligado a um outro conceito verdadeiramente fundamental da concepção de nação, que é a “soberania”. A palavra soberania tem sua origem em “soberano”, que, por sua vez, deve sua existência ao latim *superanu* (que está por cima). Vale enfatizar que a soberania é intemporal ou, antes, atemporal e verdadeiramente absoluta, e daí, por que compõe o primeiro e talvez mais significativo elemento para uma unidade da nação, do Estado e do povo, ao contrário dos regimes e sistemas políticos que são em si mesmos efêmeros, esgotáveis e substituíveis. Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se concluir que, nesse sentido, a “independência” é o resultado direto do exercício da soberania por um Estado, em um tempo e espaço definidos.

Feitas essas ilações, retoma-se o termo “independência”, a que se quer aludir especificamente neste estudo, que é a “independência institucional” do Poder Legislativo, inserta na Constituição Federal pelo devido respeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Nesse aspecto, pode-se afirmar que a

independência do Poder Legislativo está diretamente relacionada com a importância da atividade parlamentar na democracia e a necessidade de autonomia do Legislativo em relação aos outros Poderes. Nesse sentido, cabe salientar as palavras do ex-presidente da Câmara dos Deputados Severino Cavalcanti, quando afirmou que a “atividade exercida pelo Parlamento é a “garantia única da soberania popular.” Cavalcanti fez essa declaração à Agência Câmara de Notícias, no dia 3 de maio de 2005, por ocasião da comemoração do Dia do Parlamento, data em que se comemora também a instalação da primeira Assembléia Constituinte do Brasil, em 1823, quando foi inaugurado o Poder Legislativo no País.

Da análise em questão sobre a falta de autonomia e independência do Poder Legislativo em face da excessiva edição de Medidas Provisórias pelo Chefe do Poder Executivo, depreende-se que, ainda que o Poder Legislativo tivesse cumprido sua função de analisar todas as Medidas Provisórias, com o fim e no prazo estipulados pelo texto constitucional, em função do exacerbado número dessas proposições mesmo assim teria ocorrido uma ingerência muito grande na seara própria do Poder Legislativo. Isso acarretaria desequilíbrio na concepção da clássica teoria da separação de Poderes, pois em tal situação, ainda assim, o Executivo estaria determinando preponderantemente a agenda do Legislativo. A razão é que, se a determinação constitucional fosse seguida à risca, o Legislativo se veria quase obrigado a só apreciar Medidas Provisórias, quer para aprová-las, quer para rejeitá-las; em segundo lugar, na hipótese de que grande parte dessas Medidas Provisórias fosse convertida em lei, isso significaria que o Executivo, além de determinar a agenda, também determinaria o conteúdo da maior parte da produção legal.

Em resumo, pode-se dizer que a utilização de todo o instrumental legislativo disponível ao Poder Executivo (somando-se as reservas de iniciativa, os poderes de determinar regime de urgência, de editar MP's e de vetar) tem permitido que o Presidente da República praticamente defina as ordens do dia das sessões do Congresso e de suas Casas, controlando o conteúdo das agendas deliberativas e o *timing* de seu cumprimento.

7.2. Críticas ao Rito de Tramitação das Medidas Provisórias Sem a Observância dos Requisitos de “Relevância e Urgência”

Em seu artigo “Fábrica de Medidas Provisórias,” Antonio José M. Feu Rosa (2005, p. 23) comenta que “as Medidas Provisórias são usadas em excesso e em desacordo com as normas fundamentais. O requisito da urgência e da relevância do interesse público não tem sido atendido na sua expedição”. Rosa acrescenta que o Poder Executivo atua através de sua maioria, fazendo com que as MP’s apreciadas pelo Congresso Nacional sejam proteladas ao máximo, usando, para isso, de todos os expedientes regimentais possíveis, principalmente, no que se refere à ausência dos parlamentares da base do governo, para que estes não dêem *quorum* para votação. Afirmar ainda que é dessa maneira que o Executivo, com o apoio de sua maioria, tranca a pauta, impedindo a votação de qualquer outra matéria. Como as MP’s entram em vigor imediatamente após sua edição, o Poder Legislativo, na maior parte das vezes fica diante de fatos consumados, e consequências irreversíveis.

A discussão sobre a mudança no atual rito de tramitação das Medidas Provisórias tem sido cada vez mais acirrada entre os parlamentares. De acordo com informações publicadas pela Agência Câmara de Notícias, no dia 28 de agosto de 2007, os deputados Raul Jungmann (PPS-PE), Fernando Coruja (PPS-SC) e José Carlos Aleluia (DEM-BA) impetraram recurso na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), contra decisão da Presidência da Câmara de adotar regime de urgência para Medidas Provisórias assim que chegam à Casa, pois, de acordo com o art. 62 da Constituição, as MP’s só passam a tramitar nesse regime após 45 dias de sua apresentação. Porém, o Regimento Interno da Câmara não se adaptou à Emenda Constitucional nº 32, que alterou o rito das MP’s. E, segundo os referidos parlamentares, com o procedimento adotado, fica prejudicada a instalação da Comissão Especial, formada por Deputados e Senadores, que deveria se reunir assim que a MP chegasse ao Congresso para emitir parecer prévio sobre o mérito, a urgência e a relevância da matéria.

Segundo a Agência Câmara de Notícias, o que motivou o recurso foi a rejeição, pelo presidente Arlindo Chinaglia, de “questões de ordem” dos três deputados,

que se insurgiram contra a preferência atribuída às MP's. Em resposta às questões de ordem, Chinaglia explicou que as MP's devem ser incluídas na "ordem do dia" da primeira sessão deliberativa após sua publicação em avulsos na Câmara e votadas com preferência às demais matérias, à exceção de projetos de autoria do Presidente da República em regime de urgência com prazo de tramitação vencido. O presidente baseou sua resposta em regra estabelecida pelo então presidente Aécio Neves, em 2001 antes da promulgação da Emenda Constitucional que mudou a tramitação das Medidas Provisórias. Na prática, o rito das MP's passou a ser similar ao dos projetos "em urgência urgentíssima".

Para o Relator, Deputado Geraldo Pudim (PMDB-RJ), que defendeu em seu parecer a rejeição dos recursos, os procedimentos adotados pela Mesa Diretora estão corretos. Para o referido parlamentar, as MP's tramitam em regime de urgência desde o início, mas só trancam a pauta a partir de 45 dias. Em sua opinião, nunca uma MP trancou a pauta antes desse prazo. Porém, ainda há muita divergência entre os parlamentares a respeito da interpretação do trâmite das MP's, conforme assinala a matéria jornalística, pois, dos 67 membros da CCJ que assinaram a lista de presença, somente dois parlamentares defenderam a manutenção dos procedimentos atualmente adotados pela Mesa Diretora: o Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) e o relator, Geraldo Pudim (PMDB-RJ).

O Deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) defendeu a decisão do presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, de antecipar a urgência das Medidas Provisórias. Afirmou que o texto da Constituição não pode ser interpretado "de maneira literal", pois é "absolutamente irrazoável". No entendimento do deputado, após 45 dias, as MP's passam a trancar a pauta do plenário, mas, desde sua edição, devem tramitar em regime de urgência, porque, de outra maneira, jamais poderão ser concluídas antes do prazo estipulado.

Pode-se observar, no entanto, que a grande maioria dos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não comunga da mesma opinião dos dois Deputados mencionados, pois, dos 67 membros da CCJ, 65 condenaram a decisão do Presidente da Câmara de antecipar a urgência das Medidas Provisórias. Os seguintes parlamentares assim se pronunciaram: o Deputado Magela (PT-DF) afirmou o

seguinte: "temos que estabelecer um limite para as MP's, não apenas para este, mas para todos os governos". Para o parlamentar, o texto constitucional é claro e "não deixa sombra de dúvidas". Já o Deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que também condenou os procedimentos adotados pela Mesa Diretora, afirmou o seguinte: "Estamos diante do descumprimento da Constituição pelo Presidente da Câmara".

O Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) também acusou o Poder Executivo de impor ao Legislativo pareceres sobre Medidas Provisórias. "Às vezes, o relatório vem pronto da Casa Civil", denunciou. "Os Deputados do PT sabem o que estou dizendo", afirmou o parlamentar. José Eduardo Cardozo admitiu que isso acontece na Câmara. "Todo mundo sabe", mas enfatizou que a prática é adotada "por todos os governos".

Na opinião do Deputado Matteo Chiarelli (DEM-RS), se a CCJ não acatar o recurso e corrigir o rito de tramitação das MP's, a questão acabará sendo resolvida pelo Judiciário, e caso isso aconteça, lamentou o deputado, mais uma vez os parlamentares estarão transferindo suas competências para o Supremo Tribunal Federal.

Nesse mesmo diapasão, salientam ainda os deputados Bruno Araújo (PSDB-PE) e Regis de Oliveira (PSC-SP) que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma norma administrativa, não pode conflitar com a Constituição. Em desabafo, o deputado Regis de Oliveira (PSC-SP) afirmou: "Estamos cansados de Medidas Provisórias não relevantes e nada urgentes".

Outra crítica dos parlamentares é sobre o que denominam de "rotina de contrabando", ou seja, apesar de reclamarem do excesso de Medidas Provisórias, muitos parlamentares aproveitam a carona da banalização da edição desse instrumento jurídico para adicionar ao texto final determinações legais que não têm relação direta com o assunto central da Medida Provisória. Como exemplo, pode-se citar a votação do texto final da MP 350, que institui o Programa de Arrendamento Residencial, quando então o relator, deputado Dagoberto Nogueira Filho (PDT-MS), teve de "contrabandear", no texto final da lei, um artigo que não tinha nada a ver com a medida, obrigando a inclusão de um alerta, nas embalagens de leite em pó ou líquido, de que o Ministério da Saúde recomenda o consumo de leite materno por ser mais saudável para as crianças.

Em virtude dessa “rotina de contrabando”, os relatores das MP’s enfrentam um drama para adaptar as emendas a uma medida que trata de outro assunto, pois o Regimento Interno comum ao Senado e à Câmara diz que um texto só pode ser apensado a outro, no processo de votação da nova lei, se tratar do mesmo tema da proposta original. Mas isso está sendo desconsiderado no Legislativo.

Preocupado com as divergências de interpretação do atual rito de tramitação das Medidas Provisórias, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, anunciou, após, reunião com líderes partidários, que foi concluído estudo realizado pela assessoria técnica da Mesa Diretora, ainda inédito, que propõe alterações no rito das MP’s. Em nota à Agência Câmara de Notícias, o Presidente Chinaglia, desabafou: "O Congresso acaba ficando sufocado com a edição de Medidas Provisórias".

7.3. Propostas para Desobstrução da Pauta do Congresso Nacional

Conforme já estudado, as Medidas Provisórias foram criadas na Constituição de 1988, e substituíram o antigo decreto-lei, utilizado durante o regime militar. Teoricamente, eram para criar normas que tratassem de assuntos urgentes e relevantes, em casos de calamidade ou guerras. Com o tempo, as Medidas Provisórias passaram a ser um dos mais eficientes instrumentos de legislação utilizados pelo Executivo, e até da corriqueira Administração Pública. Agora, com a banalização do instrumento, parlamentares governistas e oposicionistas consideram que há excessos de todos os tipos na edição, tramitação e aprovação do texto final das medidas.

Com a atual definição genérica de urgência e relevância, o governo termina editando medidas para tratar de assuntos que podem ser discutidos e aprovados em projeto de lei com tramitação normal no Congresso.

Portanto, já há consenso no Congresso Nacional de que as Medidas Provisórias não podem continuar sendo editadas da forma atual. E que se deve urgentemente criar novos critérios de tramitação do referido instrumento. Os

parlamentares querem que as alterações propostas assegurem a autonomia do Legislativo sem esbulhar o Executivo de instrumentos expeditos de ação, suscetíveis de auxiliar no enfrentamento de situações emergenciais e de contribuir para a governabilidade e, conseqüentemente, para a preservação da estabilidade político-institucional do país.

Existem atualmente várias propostas para alterar o rito de tramitação das MP's. A que mais agrada ao Legislativo é a que acaba com a paralisação das votações, ou seja, a que elimina o trancamento de pauta, se a medida não for apreciada em 45 dias. Alguns parlamentares consideram que esse dispositivo criado na reforma constitucional de setembro de 2001 atrapalha o Executivo e o Congresso Nacional, que fica excessivamente dependente do Palácio do Planalto. O que esses parlamentares propõem é o funcionamento de uma comissão de admissibilidade formada por Deputados e Senadores para definir se a MP se enquadra na exigência de urgência e relevância, pois até agora, a comissão prevista na legislação atual em apenas um caso chegou a ser instalada, mas nunca funcionou.

Eis algumas propostas de mudança na tramitação das Medidas Provisórias em discussão no Congresso Nacional:

- 1) Impedir a edição de Medidas Provisórias para concessão de créditos extraordinários ao Orçamento Geral da União.
- 2) Extinguir o dispositivo que tranca a pauta de votação da Câmara e do Senado quando uma MP não é votada em 45 dias.
- 3) Admitir que as MP's também comecem a tramitar no Senado, e não somente na Câmara como acontece hoje .
- 4) Pôr fim às denominadas “MP's-Jumbo” em que vários assuntos são tratados, além do tema central da primeira edição da medida.
- 5) Vedar a aceitação de emendas apresentadas pelos parlamentares às MP's que não tratem do mesmo objeto central da medida (contrabando) ou que não estejam vinculadas a o tema central por afinidade, pertinência ou conexão.
- 6) Devolver ao Executivo Medidas que tratem de vários assuntos ao mesmo tempo como acontece nas reedições.

Vale destacar também as propostas dos autores Pereira, Power e Rennó para restringir o abuso das “Medidas Provisórias” sem, no entanto, abolir o uso desse instrumento legislativo. As mudanças propostas são as seguintes:

Há duas alternativas, uma de escopo modesto e outra mais ambiciosa. A primeira é condicionar a aprovação de MP’s à formação de maiorias no plenário do Congresso, sem o trancamento de pauta. No caso, as únicas mudanças às regras atuais seriam a alteração no requisito de trancamento da pauta e a definição de que, se terminado o prazo de 120 dias sem que o Congresso se manifeste, a MP passe a tramitar como PL. Alegam os autores, que não parece haver necessidade de mudanças no papel da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e Cidadania (CCJ), de acordo com algumas propostas de reforma em discussão no Congresso Nacional que propõem aumentar o poder dessa Comissão, no aspecto pertinente ao julgamento do critério de urgência e relevância da MP proposta.

A segunda alternativa, mais ambiciosa, seria exigir maioria extraordinária para aprovação de MP’s, semelhante à maioria de 60% que hoje é exigida para aprovação de PEC, porém com a adoção de turno único de votação. A aprovação de uma MP, por esse critério, mostraria que o Plenário concorda que o decreto atende aos requisitos constitucionais de “urgência e relevância”. Ao requerer amplo consenso desde o primeiro momento, tal reforma tornaria desnecessárias comissões de admissibilidade ou a intervenção da CCJ, que poderiam aumentar ainda mais os custos de transação. Além do mais, argumentam os autores que a exigência de maioria extraordinária serviria como advertência ao Presidente de que somente propostas de grande necessidade poderiam converter-se em MP’s. Mas, caso a MP não seja votada após 120 dias, passará a tramitar como PL. Para os autores, eliminar o trancamento de pauta é essencial, seja em uma reforma ampla, com a restrição drástica no número de MP’s, seja em uma reforma em que o Presidente ainda desfrutaria de maior papel legislativo. Finalizam comentando que só assim a poderosa caneta do Presidente seria transformada em lápis, e o Congresso teria ainda maior capacidade de fazer alterações na proposta do Executivo.

Na opinião de Maxxon (2004) só existe uma fórmula para resolver o problema da obstrução da pauta de votações: dividir a tramitação entre as duas Casas do

Congresso, de modo que metade das MP's ingresse pela Câmara dos Deputados e metade pelo Senado Federal. Isso se tornaria possível mediante a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Já na opinião de José Levi Mello do Amaral Júnior (2005, p. 59), a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, trouxe diversos ganhos à disciplina da Medida Provisória, pois proibiu com clareza Medida Provisória em certos assuntos, eliminou a possibilidade de reedição, equacionou melhor os efeitos surtidos pela medida não apreciada, ou não aprovada.

De acordo com esse autor, a maior virtude da Emenda Constitucional nº 32 é a imposição de prazos inexoráveis à tramitação das MP's. Para ele, os prazos de tramitação impostos à Medida Provisória têm por objetivo “forçar” que ela seja votada, superando a indefinição que o modelo originário de 1988 gerava. Assim, hoje, uma MP não dura mais que duzentos dias. Nesse período, ou é votada ou caduca por decurso de prazo.

Por outro lado, após o quadragésimo quinto dia de tramitação sem votação em plenário, a Medida Provisória tranca a pauta da Casa em que se encontra. É o regime de urgência próprio das Medidas Provisórias (§ 6º do artigo 62 da CF), diferente do regime de urgência constitucional dos projetos de lei (§1º e 2º do art. 64 da CF).

Exemplo: Medida Provisória com 45 dias de tramitação na Câmara dos Deputados tranca-lhe, automaticamente, a pauta até que seja votada. Se e quando aprovada, a medida vai ao Senado Federal, trancando-lhe de imediato a pauta. Diferentemente, no caso de projeto de lei em regime de urgência constitucional, há contagem de novo período de 45 dias para que opere o trancamento da pauta do Senado. Segundo Amaral Júnior, a idéia é boa, pois imprime celeridade ao processo, decidindo-se, rapidamente, a sorte da Medida Provisória.

No entanto, quando várias Medidas Provisórias conhecem tramitação em um mesmo momento, o novo modelo resulta em diversos trancamentos de pauta, sobrepostos e sucessivos. Com isso, ocorre embaraço aos trabalhos parlamentares

normais. Com o intuito de superar esse problema, Amaral Júnior apresenta algumas soluções baseando-se nas Constituições espanhola e italiana :

A Constituição da Espanha de 1978 (apartados 1 e 2 do art. 86) prevê duas vias de tramitação para o *decreto-ley*. A primeira passa somente pelo Congresso de los Diputados. Implica convalidação ou derrogação, em única câmara, da decretação de urgência. A segunda, facultativa, passa por ambas as Cortes, o Congresso de los Diputados e o Senado (Cortes Generales). Implica a tramitação bicameral de um projeto de lei em procedimento de urgência. Tramitação similar esteve em estudo para o *decreto-legge* italiano, mas não prosperou.

Salienta ainda o autor, a necessidade de realismo no jogo político. Para ele, seria difícil, ou muitíssimo pouco provável, aprovar modificação constitucional em detrimento de uma das Casas parlamentares (veja-se o exemplo italiano). Ainda assim, salienta o autor que o modelo espanhol inspira proposta a considerar. De modo a simplificar a tramitação da Medida Provisória – mormente quando relativa a matéria não-polêmica –, vale examinar a possibilidade de permitir à Comissão Mista de Deputados e Senadores a que se refere o § 9º do art. 62 da Constituição, a aprovação de modo conclusivo, da medida ou respectivo projeto de lei de conversão, nos termos do inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição. A sugestão, pretensamente, tem as seguintes virtudes:

- abreviaria a tramitação congressual de Medida Provisória;
- preservaria a participação de Deputados e Senadores;
- faria uso de mecanismo-bem aceito e de boa prática (o inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição combinado com o inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e com o art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal); e,
- não excluiria a competência dos plenários de ambas as Casas, que manifestar-se-iam sempre que houvesse “recurso de um décimo dos membros da Casa”(art. 58 § 2º, I in fine, da Constituição), o que, ademais, não tolhe a participação de grupos parlamentares minoritários na discussão.

A sugestão, segundo ele, teria de ser objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), porque o § 9º do artigo 62 da Constituição requer processo bicameral em nível de plenário. O autor propõe então, a seguinte redação para o dispositivo em causa: “Caberá a Comissão Mista de Deputados e Senadores examinar as Medidas Provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, sem prejuízo do disposto no art. 58, § 2º, 1º.

Assevera ainda que é possível e recomendável que a sugestão ajude a evidenciar o importante papel da Comissão Mista a que se refere o § 9º do art 62 da Constituição. Ademais, posta em nível constitucional, a Comissão Mista tornou-se imperativo constitucional cuja inobservância sua não instalação é potencial inconstitucionalidade formal.

Outra opinião digna de nota é a de Leon Frejda Szklarowsky. No entendimento do jurista, não é preciso que se emende novamente a Constituição para nela inserir outras limitações e encurtar ou aumentar prazos. A experiência mostra que não são as constrictões que impedirão sua utilização. Basta que se cumpram, religiosa e rigorosamente, os ditames da Carta Maior, da Lei Complementar nº 95 de 1998, modificada pela Lei Complementar nº 107 de 2001, e da Resolução nº 1 de 2002, do Congresso Nacional, pois leis há em profusão. Falta a consciência de seu cumprimento.

Ainda assim, reconhece o autor que todos os governantes têm abusado, criminosa e impunemente, da utilização das Medidas Provisórias desde quando surgiram, com a Constituição de 1988, e antes, com o decreto-lei, banalizando um instrumental que, sem dúvida, é necessário, nos casos de extrema urgência e relevância, e não é estranho ao Direito Constitucional dos países mais adiantados, parlamentaristas ou presidencialistas, como recurso necessário e insubstituível de governabilidade.

Argumenta o autor que a Medida Provisória é ato legislativo complexo, lei sob condição resolutiva, visto que só se completa com a participação obrigatória do Congresso Nacional, que deve proceder ao exame prévio de sua constitucionalidade quanto ao preenchimento dos requisitos de urgência e relevância e, posteriormente, deliberar sobre o mérito. Eis o casamento indissolúvel e necessário entre os dois

Poderes. Um não sobrevive sem o outro. A exigência constitucional é rigorosa e os prazos também, em face da urgência.

7.4. Principais Propostas de Emenda à Constituição – PEC’S em Tramitação no Congresso Nacional que Visam Eliminar o Trancamento da Pauta

PEC-491/2005 CCJC	Tramitando em Conjunto (Apensada à PEC-560/2002)
<p>Ementa: Altera o art. 62 da Constituição Federal.</p> <p>Explicação: Alterando critérios e prazos para edição e tramitação de Medida Provisória. Alterando a nova Constituição Federal.</p>	

Fonte: <http://www.camara.gov.br>

O ex-deputado Sigmaringa Seixas (PT-DF), ao ser entrevistado no dia 19 de agosto de 2005, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, em sala de bate-papo, teceu comentários acerca da PEC nº 491/2005, de sua autoria. Nessa ocasião, o referido parlamentar discorreu sobre tramitação de Medidas Provisórias. Para melhor abordagem dessa temática, o *chat* foi dividido em quatro blocos: urgência e relevância, trancamento da pauta, análise das MP’s e prazos. Em relação ao “trancamento da pauta”, tema principal deste capítulo, ele assim se pronunciou:

“O objetivo do governo ao usar a Medida Provisória não é dificultar o trabalho do Legislativo. Ele pensa na agilidade da implementação de políticas públicas. Hoje, no Congresso, o debate sobre Medidas Provisórias, pelo rito estabelecido não só na Constituição como no Regimento, fica dificultado, porque as Comissões Mistas que fazem o exame prévio não se reúnem”. (SEIXAS, 2005).

Para solucionar esse problema, o então deputado Sigmaringa Seixas propôs outro rito, abolindo a Comissão Mista e determinando que as MP’s tramitem pelas Comissões Permanentes, nas quais o processo de discussão é mais aprofundado. Assim,

segundo ele, quando a MP chegar ao Plenário, a matéria estará suficientemente debatida e dificilmente haverá trancamento de pauta.

Salienta o parlamentar que a Comissão Mista da qual era relator (52º legislatura 2003-2006) foi criada exatamente para propor alterações no rito das Medidas Provisórias, com o objetivo de evitar o que se chama de trancamento da pauta. Em seu parecer, o problema do trancamento de pauta não está relacionado ao excesso de Medidas Provisórias, mas sim à forma como tramitam no Congresso. Por esse motivo, estava sugerindo modificações no rito de tramitação das MP's, de forma a solucionar o problema.

Indagado por que as Medidas Provisórias trancam a pauta, ele afirmou que as Medidas Provisórias têm prioridade, mas só trancam a pauta depois de um prazo estabelecido pela Constituição. Atualmente, o prazo de tramitação é de sessenta dias, com uma única prorrogação, por igual período, no Congresso Nacional. A partir do quadragésimo quinto dia, elas entram em regime de urgência. Regime de urgência significa que elas têm prioridade na pauta de votação. Ou seja, nenhuma outra matéria pode ser apreciada antes de o Congresso votar a MP. Se o pressuposto da MP é urgência e relevância, é razoável que, depois de determinado prazo, ela tenha total prioridade para ser votada.

Outro internauta o questionou sobre a possibilidade de criar um mecanismo de vazão que permitisse a votação de uma matéria cada vez que uma MP trancasse a pauta por mais de duas sessões. Ele argumentou que tal procedimento ainda não era possível. Por isso, estava propondo em seu relatório uma flexibilização das regras. Para melhor compreensão, deu o seguinte exemplo: a Constituição determina que a MP, não sendo apreciada no prazo de 45 dias, sobresta toda e qualquer deliberação deliberativa da Casa. Isso significa que nenhuma deliberação, mesmo de Comissões ou do Congresso, pode ser tomada. Por essa razão, estava propondo que deveriam ficar sobrestadas apenas as deliberações legislativas do plenário da Casa, permitindo as votações no Congresso das matérias de sua competência e também, no Senado, de matérias referentes à aprovação de nomes de Embaixadores e Ministros. Em sua opinião, a nova tramitação das Medidas Provisórias proposta por ele deverá resolver o

problema do trancamento da pauta no Plenário, que passará a ter no mínimo dez dias para votar uma MP exhaustivamente discutida e debatida nas Comissões Permanentes.

Outro internauta perguntou: “Se o trancamento da pauta ocorre somente após 45 dias da publicação de uma MP, por que os Deputados não conseguem votar a medida nesse prazo”? Ele conclui sua explanação sobre esse tema afirmando que, em seu entender, o sistema atual que estabelece o rito de tramitação das Medidas Provisórias é complicado, porque dá prazo de quinze dias para que a Comissão Mista faça exame prévio das Medidas Provisórias. Para cada MP, é formada uma Comissão Mista que, por uma série de razões, nunca conclui seu trabalho nesse período. De maneira que, quando a MP chega ao Plenário, é nomeado um Relator; nesse ínterim já foram consumidos quatorze dias sem qualquer discussão, e o exame de admissibilidade e mérito vai ser feito no Plenário, que é instância de deliberação política. Aí se cria o caos. Os Deputados tomam conhecimento da medida naquele momento. O Relator, às vezes, não tem tempo de fazer um exame mais acurado da matéria tratada na MP.

Finaliza o debate eletrônico sobre o tema em questão apontando como solução para o trancamento da pauta sua proposta já mencionada que acaba com as Comissões Mistas e determina que as MP's tramitem nas comissões especializadas, de tal maneira que, quando chegarem ao Plenário, seu conteúdo já terá sido suficientemente discutido nessas comissões, e o Plenário então se limitará a emitir seu juízo político.

Em resumo, pode-se afirmar que, dentre as principais novidades de sua proposta, está o fim da Comissão Mista que é formada para a análise de cada uma das MP's. Caso a proposta de Sigmaringa Seixas seja aprovada, as MP's passarão pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado, bem como pelas comissões de mérito a que se referem para depois serem votadas em plenário.

A proposta prevê a alternância de tramitação entre Câmara e Senado. Atualmente, as MP's obrigatoriamente começam a tramitar pela Câmara e, depois de aprovadas na Casa, seguem para votação no Senado. Com o anteprojeto haverá revezamento entre ambas as Casas.

Um dos pontos que já têm consenso no anteprojeto é a mudança de prazo para tramitação da MP. A proposta prevê que, em vez de valer por sessenta dias, renováveis por mais sessenta, as MP's tenham a validade única de 120 dias. No caso da Câmara, a MP entrará em pauta na CCJ, que terá dez dias para sua votação, e no sexto dia de tramitação ela tranca a pauta da comissão até ser votada. Depois segue para a comissão de mérito, onde também ganha prioridade e deve ser votada em no máximo vinte dias. O plenário só terá sua pauta obstruída na Câmara a partir do quadragésimo dia de tramitação da MP. Atualmente é com quarenta e cinco dias de tramitação. A Câmara terá, no total, sessenta dias para votar uma MP. O prazo do Senado é de 45 dias. Os outros quinze restantes ficam para a Casa iniciadora, isto é, para a Casa Legislativa por onde a MP começou a tramitar.

Sigmaringa Seixas rejeitou também, em seu parecer, a proposta do Presidente da Comissão Especial, Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), que queria limitar em cinco o número de MP's tramitando no Congresso ao mesmo tempo.

SF PEC 00072 / 2005 de 06/12/2005

Outros números CD PEC 00511 / 2006

Autor SENADOR - Antonio Carlos Magalhães

Ementa Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias

Fonte: <http://www.senado.gov.br>

Outra proposta de relevância foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 00072/2005, apresentada pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), que acaba com a vigência imediata das Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República. Cabe ressaltar, que já se fez menção a essa PEC no capítulo anterior, por ter sido objeto de estudo dos autores Carlos Pereira, Timothy J. Power e Lúcio Rennó. Pela referida proposta, uma Medida Provisória editada só terá força de lei depois de votada sua relevância e urgência pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara ou do Senado.

A PEC prevê que a CCJ terá três dias para votar a admissibilidade da matéria e estabelece prazo de três dias para que seja feito qualquer recurso ao plenário. O então

líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), apresentou destaque para votação em separado (DVS) que estabelece a vigência imediata da MP. Se os argumentos de urgência e relevância do governo não forem acatados pela Comissão de Constituição e Justiça, a Medida Provisória passará a tramitar como projeto de lei.

O argumento de Mercadante é que a proposta original inviabiliza o instrumento da Medida Provisória, que é, justamente, legislar em casos de urgência e relevância para o governo. "Do jeito que está, se cria o imponderável. Esse é um mecanismo fundamental para a governabilidade do país", afirmou o Senador."

O destaque apresentado por Mercadante não obteve os 49 votos necessários para modificar o texto original da PEC do Senador Antônio Carlos Magalhães. A proposta de Emenda à Constituição também institui um sistema de rodízio entre Câmara e Senado para o início de tramitação de Medidas Provisórias. Hoje, a tramitação começa, obrigatoriamente, pela Câmara dos Deputados.

Outra mudança diz respeito ao tempo de apreciação das Medidas Provisórias pela Câmara e pelo Senado. A proposta estabelece o prazo de sessenta dias para que a Câmara vote uma MP. A partir do 45º dia de tramitação na Câmara, a medida provisória passa a obstruir a pauta da Casa. No caso do Senado, o prazo para exame da Medida Provisória será de 45 dias. Depois de trinta dias de tramitação no Senado, a MP passa a obstruir a pauta.

Proposição: PRC-22/2007

Autor: Regis de Oliveira – PSC/SP

Data de Apresentação: 06/03/2007

Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação: Urgência art. 155 RICD

Apensado(a) ao(a): PRC-63/2000

Situação: CCJC: Tramitando em Conjunto.

Ementa: Acrescente-se, onde couber, no Regimento Interno, a presente alteração, que obriga a apreciação e imediata rejeição de Medida Provisória editada sem atendimento dos requisitos previstos no art. 62 da Constituição da República.

Despacho:



22/3/2007 - Apense-se à(ao) PRC-63/2000. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário
Regime de Tramitação: Urgência art. 155 RICD

Fonte: [http:// www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

Está ainda em tramitação o Projeto de Resolução (PRC) 22 de 2007, do deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), que muda as normas para tramitação de Medidas Provisórias, com objetivo de acelerar a análise dos requisitos para MP, previstos na Constituição.

A Constituição proíbe a edição de MP's que verse sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, entre outros temas.

A proposta cria comissões para análise prévia das MP's. Atualmente, as MP's são analisadas por uma Comissão Mista. O projeto prevê que as comissões de análise prévia serão compostas por três parlamentares designados pelo Presidente da Câmara, com aprovação do Plenário, e pelo menos dois deles deverão ter conhecimento de direito constitucional. O prazo previsto para essa análise será de cinco dias, improrrogáveis.

De acordo com o projeto, o parecer da comissão de análise prévia será imediatamente submetido a Plenário para votação por "maioria simples". Se a comissão decidir que a MP não atende às exigências constitucionais, e o Plenário confirmar a decisão, a Medida Provisória será arquivada e a decisão, será comunicada ao Presidente da República. Se a comissão decidir que a MP atende aos requisitos constitucionais, e o Plenário concordar, o texto será enviado à comissão para análise de mérito. Pelo rito atual de tramitação, as Medidas Provisórias têm força de lei desde a edição e vigoram por sessenta dias, podendo ser prorrogadas uma vez, por igual período

Portanto, pode-se observar que há várias propostas em curso no Congresso Nacional para alterar o rito de tramitação das MP's, porém a que mais agrada ao Legislativo é a que acaba com a paralisação das votações, se a medida não for apreciada em 45 dias. Para o deputado Eduardo Cardozo (PT-SP), esse dispositivo, criado na

reforma constitucional de setembro de 2001, atrapalha o Executivo e o Congresso, que fica excessivamente dependente do Palácio do Planalto. O que o parlamentar propõe é o funcionamento de uma comissão de admissibilidade formada por Deputados e Senadores para definir se a MP se enquadra na exigência de urgência e relevância. A comissão prevista na legislação em apenas um caso chegou a ser instalada, mas nunca funcionou.

Para Cardozo, há consenso no Congresso de que as Medidas Provisórias não podem continuar sendo editadas como hoje. Diz ele: “Temos que criar novos critérios de tramitação do instrumento”. A preocupação do parlamentar é que as alterações feitas assegurem a autonomia do Legislativo sem privar o Executivo de mecanismos que lhe garantam agilidade de comando em situações de emergência.

CONCLUSÃO

Como se pôde observar, a característica fundamental da transição política do governo militar para o governo civil é que não envolveu a ruptura da ordem institucional. A ordem jurídico-política sob a qual nasceu o primeiro governo civil a chamada Nova República foi substancialmente a mesma legada pelo regime militar no período do governo Figueiredo (1979-1985), já sem o Ato Institucional nº 5, mas com a presença dos mecanismos de proteção do Estado, como a possibilidade de decretar medidas e estado de emergência.

A ordem institucional característica do regime saído do golpe militar de 1964 pode ser esquematizada pelos seguintes traços: quanto à forma de governo, por um presidencialismo exacerbado, de base militar, tendo o Parlamento e os partidos funções governativas quase nulas e funções representativas extremamente viesadas e limitadas; quanto à distribuição do poder entre os diferentes âmbitos de governo, pelo peso desproporcional da União em relação a Estados e municípios da Federação; quanto à relação governantes-governados, por uma participação obviamente muito reduzida do conjunto da população, tanto pelas restrições à sua intervenção eleitoral como pelas grandes distorções na representação política.

A manutenção da legalidade não implicou, entretanto, preservar a identidade do regime até o fim. Ele foi perdendo densidade aos poucos, minguando enquanto exercício prático do autoritarismo, ao longo do ambíguo período Figueiredo. O governo federal foi deixando paulatinamente de utilizar, em sua plenitude, as possibilidades de poder inscritas no plano jurídico, ao passo que outros centros de poder no interior do regime ganharam mais peso do que anteriormente.

Esse processo acelera-se a partir de 1983. A realização das primeiras eleições diretas para os governos estaduais em 1982 e a expectativa de que o processo de abertura política prosseguiria sem retrocessos abalaram a hierarquia existente entre os vários centros de poder político. Passam a existir distintos pólos de poder, com diferentes graus de legitimidade; os partidos de oposição, especialmente o maior deles, o PMDB, ampliam sua esfera de atuação e passam a dispor dos recursos de poder proporcionados pelos governos estaduais. O governo federal e, particularmente, a

Presidência da República perderam sua quase exclusividade como grandes eleitores nos Estados. O julgamento futuro do eleitorado converteu-se em interesse básico de cada governador estadual. Em outras palavras, não só para os governadores oposicionistas, a maioria dos eleitos naquele ano, mas também para os ligados ao PDS, partido de sustentação do governo militar, satisfazer o eleitorado tornou-se condição de sobrevivência política.

O rompimento do esquema de controle do poder central sobre a Federação também afetou a conduta política do Congresso Nacional. Este ganhou autonomia porque deixou de enfrentar um Poder Executivo monolítico, com um quase monopólio dos recursos políticos disponíveis, passando a se defrontar com múltiplos centros de poder, desiguais em recursos, mas concorrentes.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, inaugura-se, assim, uma nova era, em que o presidencialismo brasileiro assume, a partir de então, uma feição próxima do parlamentarismo, na medida em que os presidentes passam a escolher seus Ministros repartindo proporcionalmente os cargos entre os partidos políticos.

Os partidos contemplados passam a formar a base do governo no Legislativo. A lealdade do partido, na votação dos temas de interesse do Executivo, é condição para a preservação do posto, quer dizer, da parcela de poder e influência conquistada com assento na equipe ministerial. Essa dinâmica, chamada de presidencialismo de coalizão, acentua o poder do Executivo. O interesse político do Estado é concentrado no Presidente da República, que define a agenda e negocia com o bloco parlamentar de apoio as políticas públicas.

Ademais, a Constituição de 1988, no que diz respeito ao Poder Legislativo, aprovou dois conjuntos de medidas contraditórias. De um lado os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos com os quais o Poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário. Dessa forma, não foram

revogadas muitas das prerrogativas que permitiram ao Executivo dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

Neste estudo também se evidenciou que o Legislativo brasileiro não se aproxima dos modelos clássicos de Legislativos propostos por Polsby, sendo, porém, comumente classificado por cientistas políticos de “Legislativo Reativo” porque delega as iniciativas das proposições legais mais importantes para o Executivo.

Outra evidência, é que as Comissões legislativas brasileiras são fracas se comparadas às comissões norte-americanas, estando longe de ser unidades autônomas e responsáveis pela gestação de políticas na área de sua jurisdição.

Nesse diapasão, pôde-se também inferir ainda que essas mudanças de cunho político a que o Brasil se submeteu ao longo desses últimos anos advêm da construção teórica baseada no reconhecimento de que o Estado moderno, transformado no século XX, comporta a atribuição de função legislativa ao Poder Executivo e que esse Poder também conheceu um primeiro momento de expansão com a quebra do dogma da indelegabilidade do poder legiferante e com a atribuição originária da competência para providenciar antecipação legislativa como medida de urgência.

No entanto, com a crescente exacerbação da competência legiferante pelo Executivo, no que tange à edição de Medidas Provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais de relevância e urgência, faz-se cada vez mais premente a necessidade de o Legislativo dispor de mecanismos de contenção destinados a prevenir e a permitir o controle sobre o abuso de poder do Executivo de legislar.

Constatou-se igualmente, que a outorga constitucional de atribuição originária ao Executivo do poder de legislar, por meio de providências urgentes, com efeito imediato e força de lei, para dar maior eficiência à implementação de políticas públicas, é freqüente mas não é indispensável. Muitos países com realidade próxima da brasileira não adotam essa solução ou a reconhecem em situações muito restritas.

Uma das conclusões do estudo é que a função legislativa constitui atuação típica do Poder Legislativo, em consonância com o princípio da separação de Poderes estampado e concretizado na Constituição de 1988. A lei, obra do Poder Legislativo, com seu caráter de definitividade, permanência e sua função inovadora no ordenamento jurídico, é o princípio conformador da limitação do poder e dos direitos e garantias fundamentais, particularmente dos direitos à certeza e à segurança das relações jurídicas, expressamente consagradas no texto constitucional.

Outra conclusão é que a Medida Provisória admitida pelo Constituinte Originário de 1988 tem inquestionável caráter de excepcionalidade dentro do sistema constitucional, na medida em que atribui ao Presidente da República competência para elaborar normas com força de lei. Esse caráter é confirmado no texto constitucional pelos requisitos e pelas características que disciplinam a Medida Provisória, dentre as quais a provisoriedade é indicador distintivo, já que sujeita a Medida Provisória à vigência temporal, circunscrita a prazos de validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do Legislador. Assim, a Medida Provisória não se destina à vigência permanente nem definitiva, nem tem a função de instrumento inovador do ordenamento jurídico, em caráter permanente, como a lei.

Como já se apontou, a previsão de Medidas Provisórias na Constituição de 1988 não resultou de acidente, nem se trata de resquício do projeto parlamentarista aprovado na fase de sistematização da Constituição. Desde o início dos trabalhos constituintes, foi admitida a conveniência de contemplar o Executivo com algum mecanismo de legislação de urgência. Sabe-se contudo, que o Executivo brasileiro dispõe ainda de outros mecanismos, como a iniciativa de projetos e o requerimento de urgência para submeter suas políticas ao Legislativo e à sociedade, com vantagem em termos de legitimidade.

Verificou-se ainda que o ato regulamentar aprovado pelo Congresso com o objetivo de reger o procedimento de apreciação legislativa das Medidas Provisórias, já impunha o exame prévio da relevância e urgência em Comissão Mista, admitindo, igualmente, emendas, supressões e adições ao conteúdo originado no Executivo, no curso da tramitação e da votação do projeto de lei de conversão. Vale lembrar que essa possibilidade de modificação do teor da providência legislativa urgente representa

importante fator de prestígio para a atividade legislativa do Parlamento brasileiro, pois era expressamente vedada na disciplina dos decretos-lei da ordem autoritária. No entanto, de acordo com o relato dos próprios parlamentares a Comissão Mista prevista Emenda Constitucional nº 32 para a apreciação das MP's em apenas um caso chegou a ser instalada, mas nunca funcionou.

É patente, por conseguinte, que a alteração do regime constitucional das Medidas Provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o déficit de legitimidade que é inerente a todo mecanismo de antecipação legislativa e que o Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e a suas escolhas políticas em face do Parlamento.

Note-se, por oportuno, que a previsão constitucional insculpida no art 85, II, da CF/88, de que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e especialmente contra o livre exercício do Poder Legislativo”, confere certa superioridade ao Poder Legislativo em relação Poder Executivo, pois o Legislativo pode destituir o Executivo pela via do *impeachment*, mas a recíproca não é verdadeira.

Não se pode deixar de observar que, assim como se deixou legislar pela ditadura militar, por meio da aprovação de leis por decurso de prazo, o Congresso Nacional, mesmo durante o período democrático atual, sob a égide da Constituição Federal de 1988, continua a se deixar legislar pelo Executivo, permitindo que o Presidente da República praticamente defina as ordens do dia das sessões do Congresso e de suas Casas, controlando o conteúdo da agenda de deliberações pela edição de Medidas Provisórias com força de lei sem a devida observância dos parâmetros constitucionais de relevância e urgência.

No entanto, como se viu no capítulo anterior, o Legislativo brasileiro já começa a reagir com mais energia aos abusos presidenciais, a ponto de se poder afirmar que as críticas dos estudiosos do processo legislativo, no que tange à conivência ou passividade do Poder Legislativo em relação ao quase monopólio da atividade legislativa pelo Chefe do Poder Executivo, já não podem ser generalizadas. Muitos

parlamentares já estão se mobilizando para mudar essa situação. O atual Presidente da Câmara dos Deputados (53º Legislatura – 2007-2011), Arlindo Chinaglia (PT-SP), criou grupo de trabalho composto de deputados para sistematizar as várias Propostas de Emendas à Constituição e projetos de lei sobre as MP's que já tramitam na Casa. Em seguida, Chinaglia pretende aprovar nova regulamentação para as Medidas Provisórias. O Senado, por sua vez, também já aprovou emenda restringindo a edição de MP's.

A idéia é segregar o que pode e o que não deve ser tema de MP. A mudança na tramitação das medidas foi bandeira de campanha de Chinaglia à Presidência da Câmara, e ele agora quer cumprir a promessa.

Logo, há consenso no Congresso Nacional de que as Medidas Provisórias não podem continuar sendo editadas da forma atual, sem que sejam criados novos critérios de tramitação. Alguns parlamentares defendem que as alterações a serem feitas no rito de tramitação das MP's devem assegurar a autonomia do Legislativo sem estorvar a margem de ação do Executivo.

Como já se assinalou, a proposta de mudança do rito de tramitação das MP's que mais agrada ao Legislativo é a que acaba com a paralisação das votações (eliminação do trancamento da pauta) se a medida não for apreciada em 45 dias.

À guisa de fecho, sublinhe-se que o Executivo brasileiro é institucionalmente forte. A Constituição Federal concede-lhe a prerrogativa exclusiva de propor alterações do *status quo* legal nas principais matérias, como tributação, orçamentação e alteração da burocracia. E, onde não tem poder exclusivo, o Presidente não está impedido de iniciar legislação; ou seja, nas demais matérias, o Executivo e o Legislativo têm prerrogativa concorrente para propor legislação. Mesmo nesses casos, o Executivo é dotado de vantagens adicionais, como a urgência constitucional e o poder de decreto, bem como “as Medidas Provisórias”.

À vista do conjunto das considerações aqui tecidas, revela-se hialina e inconteste, veraz e atual, a máxima de Ferdinand Lassale³ segundo a qual “problemas constitucionais, basicamente, não são problemas jurídicos, mas sim questões de poder”.

³ LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Repensando o Rito das Medidas Provisórias. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 9, n. 205, 31 de jul. de 2005. p. 59.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6027**: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6028**: informação e documentação: resumo: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Pilares, 2004.

BARRY, Ames. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 409 p

BATISTA, Carlos M. **Métodos de pesquisa**. Brasília, DF. Programa de Pós-Graduação, Especialização. Universidade de Brasília. [2006].

BENITEZ, Gisela Maria Bester. **O uso das Medidas Provisórias no Estado Democrático de Direito Brasileiro**: análise crítica à luz do direito constitucional contemporâneo. 2002. 511 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Orientador: Professor Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

BRUSCATO, Wilges. **Monografia Jurídica**: Manual técnico de elaboração. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 156 p .

CALMON, Paulo. **Teoria política e políticas públicas** : uma introdução. Brasília, DF. Universidade de Brasília. I Curso de especialização em Ciência Política. [2006]. Não paginado.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos brasileiros**. 3. ed. Ampl. e atual. Brasília : UnB, 1998. 811 p.

CHAGAS, Marcos. **Senado aprova mudança na tramitação de Medidas Provisórias**. Disponível em:

<<http://www.radiobras.gov.br/abrn/brasilagora/materia.phtml?materia=255454>>
acesso em 24 ago. 2007.

CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias**: regime jurídico constitucional. 2.ed. rev., ampl., e atualizada de acordo com a EC 32/2001. Curitiba, Juruá, 2002. 179 p.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) **Sistema político**: uma introdução. São Paulo: Conrad-Adenauer-Stiftung, Unesp, 2004. p-135-167.

COELHO, Inocêncio Mártires. A experiência constitucional brasileira: da Carta imperial de 1824 à Constituição democrática de 1988. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, DF, v. 51, n. 190, jul./dez. 2006.

Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/institucional/biblioteca/Rev_arquivos190.pdf>
acesso em 19 ago. 2007

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil** : origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, 163 p.

DOEDERLEN, Natália. Deputados destacam papel do legislador na democracia. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, Reportagem consolidada em 13 maio 2005 às 14h14min. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/imprimir.asp?pk=65550>>
acesso em 05 set. 2007.

FERNANDES, Edvaldo. Deputados contestam na CCJ urgência para tramitação de MP's. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, Reportagem consolidada em 28 ago. 2007 às 20h38min.

Disponível:

em:<<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=108889>>
acesso em 29 ago. 2007.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Medidas provisórias e segurança jurídica. **Revista de Direito Constitucional Internacional**, São Paulo, v. 14, n. 54, jan./mar. 2006, p. 7-27.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Coordenação e edição Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos. Curitiba: Positivo, 2004. 2.120 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud ; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p.175-200, out. 1995.

HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C. **Teoria analítica de la política**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003. 164 p.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional brasileiro** : doutrina, Jurisprudência, evolução. Belo Horizonte: [S.n.], 1964, 362 p.

KRAMER, Paulo. **Uma síntese da história política brasileira**: o Poder Legislativo, os Partidos políticos. Brasília, DF: Cenape, Curso de extensão em assessoria parlamentar, 2004. Não paginado.

LAMOUNIER, Bolívar. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil. 1930-1994. In LAMONIER, Bolívar; CARNEIRO, Dionísios

Dias; ABREU, Marcelo de Paiva. **50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas**. 1.ed. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 3-112

_____. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005, 320 p.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 40 p.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução Heloísa Monteiro. Revisão técnica e adaptação da obra Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Plenarium, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 41-56, nov. 2004.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos** : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J. W. Gough ; Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: 2006. 318 p.

MALAVAZI, Ademir. (Coord.). **Manual de redação da Câmara dos Deputados**: Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2004, 420. p

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas Provisórias**. São Paulo : Saraiva, 1999. 112 p.

MAXXON, Marcílio Novaes. **A tramitação das Medidas Provisórias**.

Disponível em:

<http://www.portalbrasil.eti.br/2004/colunas/politica/agosto_16.htm>

acesso em 8 ago. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 350.

MELLO, Eduardo Brigidi de. O princípio da expectativa legítima e a exposição de motivos das Medidas Provisórias. **Revista IOB de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 4, 2006. p. 126-151.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1998. 235 p.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. **Abuso do poder de legislar**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. 347 p.

PEREIRA, C. ; POWER, T. ; RENNO, L. R. A Novela sem Fim das Medidas Provisórias: Eliminação do trancamento da Pauta é Essencial. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 20 mar. 2006.

REDEMOCRATIZAÇÃO.

Disponível em : <http://www.meuestudos.com/historia-do-brasil/redemocratizacao/>

Acesso em 8 de ago. 2007.

REIS, Rafael Nascimento. A reedição de Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional nº 32/2001 e a teoria hermenêutica concretizante de Friedrich Muller. *Universitas /Jus*, Brasília, DF, n. 13, p. 213-238, jan./jun. 2006.

ROCHA, Leonel. **Combate à farra das Medidas Provisórias**.

Disponível em:

<<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=360110>>

acesso em 24 ago. 2007

ROEDEL, Patrícia. Para presidente, mudança do rito de MP's é prioridade. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, Reportagem consolidada em 10/07/2007 às 22h30min

Disponível

em:<<http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=108889>>

acesso em 29 ago. 2007.

ROSA, Antônio José M. Feu. Fábrica de medidas provisórias. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 9, n. 194, p. 23-26, 15 de fev. 2005.

SALLUN JR. Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13 dez. 1991.

disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000300009&script=sci_arttext>
acesso em 19 ago. 2007.

SANTOS, Fabiano. Democracia, Legislativo e os novos desafios para a expansão do capitalismo brasileiro. In: **Análise de conjuntura OPSA**. Rio de Janeiro, Observatório Político Sul-americano, IUPERJ /UCAM, n. 9, set. 2006

Disponível em:

<http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Democracia_Legislativo_e_os_Novos_Desafios.pdf> acesso em 23 set. 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Quando as Medidas Provisórias se transformaram em decreto-lei ou notas sobre a reserva legal tributária no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Teoria geral da obrigação tributária: estudos em homenagem ao professor José Souto Maior Borges**. São Paulo: Malheiros, 2005, 214-235 p.

SILVEIRA, Rose Ane. **Senadores debatem mudanças na edição de MP's**.

Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68474.shtml>>
acesso em 14 ago. 2007.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas provisórias: instrumento de governabilidade**. São Paulo: NDJ, 2003, 377 p.

_____. **Medidas Provisórias**. Matéria publicada em 1 set. 2004.

Disponível em: <http://kplus.cosmo.com.br/materia.asp?co=126&rv=Direito>
acesso em 4 ago. 2007

_____. **Medidas provisórias: ditadura ou democracia?** crime de responsabilidade e impeachment. Revista Juristas, João Pessoa, v III, n. 92, 19 set 2006.

Disponível em:

<http://www.juristas.com.br/a_1975~p_1~Medidas-Provis%C3%B3rias-%E2%80%93-Ditadura-ou-Democracia?-Crime-de-Responsabilidade-e-Impeachment> acesso em 4 ago. 2007

VALLE, Juliana Carla de Freitas. **As Medidas Provisórias e o processo legislativo.** 2003. 94 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)- Câmara dos Deputados; Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2003.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ALEMANHA . República Federal. **Constituição da República Federal da Alemanha:** elaborada pelo Conselho Parlamentar a 8 de maio de 1949, texto em vigor em 1. de abril de 1959. Rio de Janeiro : Embaixada da República Federal da Alemanha, 1961. 51 p.

ARGENTINA. **Constituição. Constitución de la nación Argentina:** sancionada por el soberano Congreso General Constituyente el 1 de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional el 25 de setiembre de 1860, y reformas sancionadas por las convenciones nacionales de 1866, 1949, 1957 y 1994 / Prologo Del Dr. Dardo Perez Guilhou. Buenos Aires: Depalma, 1996. 439 p.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988** : atualizada até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006, acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais das emendas constitucionais e das emendas constitucionais de revisão. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2007. 448 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados: **Regimento interno da Câmara dos Deputados** : aprovado pelas Resoluções nº 1,3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 33, de 1999; 11 e

16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20,22,3 23, de 2004; e 30 e 34, de 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Regimento comum** : resolução n. 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 1994 : legislação conexa. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2000. 122 p.

BRASIL. RESOLUÇÃO nº 1, de 1989-CN, Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília. P. 1.156, 3 de maio 1989.

BRASIL. RESOLUÇÃO nº 2, de 1989-CN. Dá nova redação ao parágrafo 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 1989, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília. P. 1.183, 5 de maio 1989.

CHILE. Constituição (1980). **Constitucion politica de la Republica de Chile**. Santiago: Ed. Juridica de Chile, 1983. 95 p.

COLOMBIA. Congresso. Ley 05 de 1992 **Reglamento interno del Congreso. Constitución política de Colombia 1991** : actualizadas e concordadas. Bogotá : Senado de la Republica, 1998. 429 p.

ESPANHA. Constituição. **Constitucion espanola reglamento del senado** : texto refundido aprobado por la mesa del senado, oida la junta de portavoces, en su reunion del dia 3 de mayo de 1994, modificado por reforma aprobada por el pleno del senado el dia 24 de octubre de 1995. Madrid: Senado, 1997. 605 p.

FRANÇA. Constituição. **La constitution de la republique française**. Analyses et commentaires sous la direction de François Luchaire, Gerard Conac. Paris: Economica, 1980. 1029 p.

ITÁLIA. Constituição. Constituição 1947 e Estatuto 1848. prefácio Iara Menezes Lima ; tradução de Attilio Faggi. Belo Horizonte: A. Faggi 2000. 56 p.

PORTUGAL. Constituição. **Constituição da Republica portuguesa.** Lisboa: Assembleia da Republica. 1992. 174 p.

CONSULTA SÍTIOS NA INTERNET

<http://www.camara.gov.br>

<http://www.presidencia.gov.br/>

<http://www.redebrasil.inf.br>

<http://www.senado.gov.br>

APÊNDICE 1

Discursos parlamentares:

Guilherme Campos, DEM-SP - Data: 29/06/2007	109
Júlio Redecker, PSDB-RS – Data: 26/06/2007	110
Antonio Carlos Pannunzio, PSDB-SP – Data: 26/06/2007	111
Rita Camata, PMDB-ES – Data: 22/06/2007	112
Alvaro Dias (PSDB - PR) – Data: 14/09/2004	114

**Trechos de discursos parlamentares contra o excesso de Medidas
Provisórias que obstruem a pauta do Legislativo**

Sessão: 167.1.53.O

Hora: 11:45

Fase: GE

Orador: GUILHERME CAMPOS, DEM-SP

Data: 29/06/2007

“Na vida política brasileira, nem sempre se tem compreendido e valorizado suficientemente o papel do Poder Legislativo, instituição sobre a qual repousa, talvez mais do que em qualquer outra, a essência da democracia liberal, e representativa, que constrói e mantém, sem exceção, as nações prósperas e bem-sucedidas de todo o mundo”. Insisto em destacar a importância do Parlamento, particularmente enquanto vivemos dias difíceis, em que a tradicional hegemonia do Executivo é exercida por mecanismos tão perversos - ou mais do que eles - como os exercidos nos piores dias da vida nacional, quer na fase monárquica, quer na fase republicana da nossa história. Mas tenho dúvidas se em alguma época foi tecida uma teia tão ardilosa de imobilização legislativa como a que vivemos agora, em que vigora com intensidade jamais vista a administração por medidas provisórias, em que, na visão do Executivo, o Congresso Nacional deva apenas ratificar a expressão dos seus desejos. Bem ao contrário disso, acreditamos que o Congresso Nacional deva manifestar, nas suas posturas e nas suas decisões, as expectativas e convicções mais profundas do povo brasileiro”.

Sessão: 160.1.53.O

Hora: 16:34

Fase: OD

Orador: JÚLIO REDECKER, PSDB-RS

Data: 26/06/2007

“Mais uma vez, esta Casa está premida por medidas provisórias. Parece até que temos que correr numa desenfreada e louca disparada em direção a uma solução que aprove a medida provisória. É por isso que, cada vez que subimos à tribuna, temos a discussão renovada deste Poder, que se ajoelha ao calendário do Poder Executivo, que, remetendo medidas provisórias, uma atrás da outra, torna esta Casa refém da vontade do Executivo, tira a autonomia que a tripartição dos Poderes concede ao Legislativo”. É lamentável, Sr. Presidente, que tenhamos de assistir diariamente, nas votações, a uma Câmara dos Deputados empurrada contra a parede, a uma Câmara dos Deputados que perdeu a sua autodeterminação de escolher as matérias que devem ser votadas para atender às expectativas de uma população que quer eficiência e também tranquilidade para que possa escolher o melhor caminho para esta Nação. Não às medidas provisórias! Sim à tarefa legislativa desta Casa, que não agüenta mais essa situação”!

Sessão: 161.1.53.O

Hora: 20:22

Fase: OD

Orador: ANTONIO CARLOS PANNUNZIO, PSDB-SP

Data: 26/06/2007

“Quero lamentar que estamos em sessão extraordinária desde o período da manhã e avançando em nova extraordinária no período da noite, e votando o quê? Num primeiro momento, a MP nº 358, que trata da Timemania. Não me parece assunto dos mais relevantes a demandar um sessão extraordinária inteira para se conseguir o destino que a Maioria entendeu dar à medida provisória editada pelo Presidente Lula. Num segundo momento, perdemos uma sessão inteira para tratar de uma outra MP, a de nº 369, que está em curso e avança nesta sessão extraordinária. E por que a demora com essa medida provisória inconstitucional, que não tem relevância, não tem urgência? Por que a demora sobre tema tão pouco importante quanto esse, que cria mais cargos, uma nova Secretaria ligada ao Presidente da República? Mais ainda: uma medida provisória que desmente a Exposição de Motivos de uma outra Medida Provisória, a de nº 360, que dizia que para a Secretaria de Comunicação Social não seria necessária a criação de cargos além daquele em nível ministerial para o qual foi elevado um ilustre jornalista. Parece que a demora não é pela complexidade do tema; é muito mais em razão da disputa entre os partidos da base do Governo sobre quem vai ficar com o quê, que cargos irão engordar o partido A ou emagrecer o partido B da base do Governo. Certamente, amanhã seremos cobrados pela baixa produtividade, pela irrelevância das discussões e pela perda de tempo que cada vez mais caracteriza o trabalho parlamentar, ou, melhor dizendo, talvez a inação, que não é culpa de todos, mas acaba acontecendo - inação ou falta de trabalho dos Parlamentares”.

Sessão: 156.1.53.O

Hora: 10:00

Fase: GE

Orador: RITA CAMATA, PMDB-ES

Data: 22/06/2007

“Volto a esta tribuna para fazer, com mais tempo, algumas reflexões já abordadas em outras oportunidades. Estou no meu quinto mandato. Volto a esta Casa depois de 4 anos fora da Câmara dos Deputados. E retorno consciente da necessidade de promovermos no Parlamento brasileiro o resgate das prerrogativas do legislador, da sua autonomia, da sua independência, da sua altivez. O que vemos neste início de Legislatura é um acúmulo de medidas provisórias que acabam inibindo o nosso papel e as nossas prerrogativas de legisladores. Medidas provisórias que trancam a nossa pauta, impedindo a realização de debates importantes para a população brasileira. O Parlamento tem que recuperar o seu papel, a sua atuação, e fazer com que as medidas provisórias possam, de fato cumprir, os preceitos da urgência e da relevância”. É o testemunho que trago, de certa forma acompanhado de angústias e frustrações pela falta do exercício das nossas funções”.

Aparte ao discurso da Sra. Deputada Rita Camata, feito pelo Sr. Deputado Mauro Benevides.

Sessão: 156.1.53.O

Hora: 10:00

Fase: GE

Orador: RITA CAMATA, PMDB-ES

Data: 22/06/2007

“Nobre Deputada Rita Camata, no instante em que V.Exa., aborda a questão das medidas provisórias, quero dizer, que já tive ocasião de fazer aqui o *mea culpa*, porque, constituintes que éramos em 1987 e 1988, admitimos a inserção no processo legislativo desse instituto, importando-o do Direito italiano, uma vez que naquele momento havia grande preocupação no sentido de que oferecêssemos celeridade ao processo legislativo. Jamais poderíamos pensar, porém, nem V.Exa., nem eu, nem o Senador Gerson Camata, ilustre representante também do Espírito Santo neste Parlamento, que a utilização da medida provisória seria banalizada com a inobservância dos pressupostos de relevância e urgência. A admissibilidade desses pressupostos tem sido feita com certa benignidade. E acredito que V.Exa., na série de considerações que fará, há de reclamar de todos nós, que tenhamos posturas mais enérgicas e façamos com que o Poder Executivo barre sua fúria de edição de medidas provisórias, a fim de que tenhamos condições de fazer

prevalecer nossas próprias iniciativas parlamentares. Cumprimento V.Exa. por essa abordagem inicial sobre o instituto da medida provisória, cuja utilização consideramos abusiva. E não só pelo Presidente Lula, mas também por seus antecessores - José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso”.

Alvaro Dias (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira /PR)

Data 14/09/2004 **Casa** Senado Federal **Tipo** Discurso

“O acalentado sonho de um Poder Legislativo respeitado, acreditado, valorizado diante da sociedade brasileira esvai-se diante da paralisia que o acomete em função do excesso de medidas provisórias editadas pelo Presidente Lula.

Tais medidas afrontam o Poder Legislativo, amesquinhando-o sem dúvida, e afrontam a Constituição porque inconstitucionais, por não guardarem a necessária e estreita relação com os pressupostos básicos indispensáveis da relevância e da urgência. Afrontam o Poder Legislativo porque subtraem dele prerrogativas fundamentais de legislar sobre matérias da maior importância para o País, de legislar sobre matérias que motivam medidas provisórias, sobre matérias que tramitam no Congresso Nacional e que não chegam à deliberação exatamente pelo trancamento da pauta imposto pela preferência que há de se conferir, pela legislação, às medidas provisórias editadas pelo Executivo.

Na medida em que o Poder Legislativo abre mão das prerrogativas de legislar, fortalece o Executivo. E o fortalecimento desmedido do Poder Executivo compromete a evolução do processo democrático no País. Aqueles que condenavam ontem a edição de medidas provisórias avalizam-nas hoje, a começar pelo atual Presidente do Partido dos Trabalhadores, que, no dia 30 de agosto de 2000, em artigo publicado no jornal A Província do Pará, afirmava:

O uso indiscriminado das medidas provisórias também se tornou uma fonte de corrupção e de negociatas. A extemporaneidade e a provisoriedade das medidas provisórias constituem brechas técnicas de não-transparência, que são aproveitadas por um pequeno grupo de pessoas para aumentar seu poder no Governo e para incrementar vantagens e negócios de duvidosa moralidade e legalidade.

Sábias, sem dúvida, as palavras do atual Presidente do PT, publicadas no dia 30 de agosto de 2000, nesse artigo do jornal Província do Pará.

Gostaríamos que o mesmo discurso pudesse ser pronunciado hoje pelo Presidente do Partido dos Trabalhadores. Certamente, o Presidente da República o ouviria, já que o PT é o Partido responsável maior pela sustentação política do atual Governo.

Somos forçados a ouvir constantemente que a Oposição não deseja votar matérias importantes para o País. E essa é uma afirmação politicamente desonesta, não é verdadeira. A Oposição deseja votar, no entanto, não pode votar determinadas medidas provisórias. O Governo tem que assumir sua responsabilidade por inteiro. A paralisia no Congresso Nacional, o comprometimento da produção legislativa é responsabilidade do Governo, que adota uma postura autoritária, impondo medidas provisórias inconstitucionais.

Ainda hoje o Governo publica no Diário Oficial da União a Medida Provisória nº 124, que define o biodiesel como combustível para motores. Seria urgente? Seria relevante essa proposta do Governo? A definição do biodiesel como combustível para motores exigiria a edição de uma medida provisória”?

APÊNDICE 2

REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 25 ; Art. 59 ; Art. 62 ; Art. 84

EC nº 32/2001	Alterou as regras de edição das MPs
EC de Revisão nº 1/94	Exclui os arts. 71 a 73 das Disposições Transitórias
EC nº 5/95	Altera o art. 25 da CF/88
EC nº 6/95	Altera os arts. 170 e 176 da CF/88
EC nº 7/95	Altera o art. 178 da CF/88
EC nº 8/95	Altera o art. 212 da CF/88
EC nº 9/95	Altera o art. 177 da CF/88
Resolução nº 1/89	Altera o art. 62 da CF/88
Resolução nº 2/89	Altera o § 1º do art. 2º da Resolução 1/89
Decreto nº 2.954/99	Estabelece regras para redação de atos normativos

Fonte: Disponível em: <http://www.redebrasil.inf.br/0medidas/00fr.htm>

ANEXO

LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.....	119
Emenda Constitucional nº 32 (D.O.U. - 12.09.2001).....	125
Emenda Constitucional de Revisão Nº 5, de 07 de Junho de 1994	129
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937	130
Ato Institucional nº 2 de 1965	131
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	132
Emenda Constitucional nº 1, de 17 DE outubro de 1969	134
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934	135
Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824.....	136
Decreto nº 4.176, de 28 de Março de 2002	138
R e s o l u ç ã o nº 1, DE 2002-CN	140
Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998	148

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

De 5 de outubro de 1988

Título I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º - A República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

.....

Parágrafo Único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.

.....

Art. 2º - São Poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

Capítulo IV

DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....

Título IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Capítulo I

DO PODER LEGISLATIVO

Seção I

Do Congresso Nacional

Art. 45 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

.....

Seção II

Das Atribuições do Congresso Nacional

Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: * (Redação pela Emenda Constitucional 19/98)

.....
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Seção VIII

Do Processo Legislativo

Subseção I

Disposição Geral

.....
Art. 59 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo Único - Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Subseção II

Da Emenda à Constituição

Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

III - a separação dos Poderes;

.....

Subseção III

Das Leis

Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....

Subseção III

Das Leis

.....

Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. * (Redação dada pela Emenda Constitucional 32/01)

REDAÇÃO ORIGINAL

Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias

§ 1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

I - relativa a: * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

b) direito penal, processual penal e processual civil; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

III - reservada a lei complementar; * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 2º - Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 3º - As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 4º - O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 5º - A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 6º - Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 7º - Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 8º - As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 9º - Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 10 - É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

§ 11 - Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12 - Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/01)

.....

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

.....

Art. 66 - A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

.....

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

.....

Seção III

Da Responsabilidade do Presidente da República

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

.....

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 (D.O.U. - 12.09.2001)

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art.1º - Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 48 -

.....

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

....."(NR)

"Art. 57 -

§ 7º - Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

§ 8º - Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação ."(NR)

"Art. 61 -

§ 1º -

II -

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

....."(NR)

"Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:



I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º - Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º - As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º - O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º - A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º - Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º - Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º - As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º - Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10 - É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11 - Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12 - Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto."(NR)

"Art. 64 -

.....

§ 2º - Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

....."(NR)

"Art. 66 -

§ 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

....."(NR)

"Art. 84 -

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

....."(NR)

"Art. 88 - A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública."(NR)

Art. 246 - É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive."(NR)

Art. 2º - As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Art. 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de setembro de 2001

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado AÉCIO NEVES Presidente

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 5, DE 07 DE JUNHO DE 1994

Altera o art. 82 da Constituição Federal.

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1.º No art. 82 fica substituída a expressão cinco anos por quatro anos.

Art. 2.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no dia 1.º de janeiro de 1995.

Brasília, 7 de junho de 1994.

**CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE
NOVEMBRO DE 1937)**

.....

Art. 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

.....

ATO INSTITUCIONAL Nº 2 de 1965

Art. 1º - A Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas emendas são mantidas com as modificações constantes deste Ato.

.....

Art. 30 - O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

.....

Art. 33 - O presente Ato institucional vigora desde a sua publicação até 15 de março de 1967, revogadas as disposições constitucionais ou legais em contrário.

Brasília, 27 de outubro de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

H. CASTELLO BRANCO

Juracy Montenegro Magalhães

Paulo Bossisio

Arthur da Costa e Silva

Vasco Leitão da Cunha

Eduardo Gomes

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE**1967****SEÇÃO V****Do Processo Legislativo**

.....

Art. 49 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares à Constituição;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - decretos-leis;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

.....

Art. 54 - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.

§ 1º - Esgotados esses prazos, sem deliberação, serão os projetos considerados como aprovados.

§ 2º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, findo o qual serão tidas como aprovadas.

§ 3º - Se o Presidente da República julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em quarenta dias em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

§ 4º - Os prazos fixados neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º - O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Presidente da República.

.....

Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

Art. 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente.

§ 1º - O Vice-Presidente, considerar-se-á eleito com o Presidente registrado conjuntamente e para igual mandato, observadas as mesmas normas para a eleição e a posse, no que couber.

§ 2º - O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969.....
Seção V

Do Processo Legislativo

Art. 46. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares à Constituição;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - decretos-leis;
- VI - decretos legislativos; e
- VII - resoluções.

.....
Art. 52. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.

Parágrafo único. Não serão objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, nem os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem a legislação sobre:

- I - a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura,
- II - a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos e o direito eleitoral; e
- III - o sistema monetário.

.....
Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I - segurança nacional;
- II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO
BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**

.....
CAPÍTULO V

Da Coordenação dos Poderes

SEÇÃO I

Disposições Preliminares
.....

Art. 88 - Ao Senado Federal, nos termos dos arts. 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência.
.....
.....

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)

.....

TITULO 5º

Do Imperador.

CAPITULO I.

Do Poder Moderador.

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Politica, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Magestade Imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

I. Nomeando os Senadores, na fôrma do Art. 43.

II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.

III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.

IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87.

V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.

VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado.

VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.

VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença.

IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

.....

TITULO 8º

Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos
dos Cidadãos Brasileiros.

.....

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.

DECRETO Nº 4.176, DE 28 DE MARÇO DE 2002

Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

.....

Projeto de Medida Provisória

Art. 39. Os projetos de medida provisória somente serão apreciados pela Presidência da República quando devidamente demonstradas a relevância e a urgência da matéria objeto da proposta.

Art. 40. Não será disciplinada por medida provisória matéria:

I- relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; e

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvada a hipótese de abertura de crédito extraordinário, prevista no art. 167, § 3º, da Constituição;

II- que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III- reservada a lei complementar;

IV- já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República; e

V- que possa ser aprovada dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição.

§ 1º Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória.

§ 2º É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1º de janeiro de 1995 até 11 de setembro de 2001.

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

§ 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

§ 2º A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

§ 3º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no § 2º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. nº 2, de 2000-CN).

§ 4º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até as 12 (doze) horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

5º Esgotado o prazo estabelecido no § 4, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

§ 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

§ 1º Observar-se-á o critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar Medidas Provisórias, devendo, em cada caso, o Relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua.

§ 2º O Presidente e o Vice-Presidente deverão pertencer a Casas diferentes.

§ 3º O Presidente designará também um Relator Revisor, pertencente à Casa diversa da do Relator e integrante, preferencialmente, do mesmo Partido deste.

§ 4º Compete ao Relator Revisor exercer as funções de relatoria na Casa diversa da do Relator da Medida Provisória.

§ 5º O Presidente designará outro membro da Comissão Mista para exercer a relatoria na hipótese de o Relator não oferecer o relatório no prazo estabelecido ou se ele não estiver presente à reunião programada para a discussão e votação do parecer, devendo a escolha recair sobre Parlamentar pertencente à mesma Casa do Relator e também ao mesmo Partido deste, se houver presente na reunião da Comissão outro integrante da mesma bancada partidária.

§ 6º Quando a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a substituição de Relator ou Relator Revisor, na hipótese de ausência, ou a designação desses, no caso de a Comissão Mista não haver exercido a prerrogativa de fazê-lo, será efetuada de acordo com as normas regimentais de cada Casa.

Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

§ 2º No prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá solicitar à Comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.

§ 3º O projeto que, nos termos do § 2º, tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado, exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retornará ao seu curso normal.

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 5º O autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 6º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros de cada uma das Casas, aferida mediante assinatura no livro de presenças, e as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.

1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

§ 2º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

§ 3º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.

Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se o parecer de Plenário concluir pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, poderá, mediante requerimento de Líder e independentemente de deliberação do Plenário, ser concedido prazo até a sessão ordinária seguinte para a votação da matéria.

Art. 7º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O texto aprovado pela Câmara dos Deputados será encaminhado ao Senado Federal em autógrafos, acompanhado do respectivo processo, que incluirá matéria eventualmente rejeitada naquela Casa.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 6º, sem que a Câmara dos Deputados haja concluída a votação da matéria, o Senado Federal poderá iniciar a discussão dessa, devendo votá-la somente após finalizada a sua deliberação naquela Casa (CF. art. 62, § 8º).

§ 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações.

§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.

§ 5º Aprovada pelo Senado Federal Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à esta Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou o projeto de lei de conversão oferecido a esta pelo Senado Federal.

§ 6º Aprovado pelo Senado Federal, com emendas, projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de projeto de lei de conversão.

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa.

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.

Art. 9º Se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional,

ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Art. 10º Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

§ 1º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória não restaura os prazos da Casa do Congresso Nacional que estiver em atraso, prevalecendo a seqüência e os prazos estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º.

Art. 11. Finalizado o prazo de vigência da Medida Provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a Medida Provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de Medida Provisória.

§ 1º Caso a Comissão Mista ou o relator designado não apresente projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não apreciada, modificada ou rejeitada no prazo de 15 (quinze) dias, contado da decisão ou perda de sua vigência, poderá qualquer Deputado ou Senador oferecê-lo perante sua Casa respectiva, que o submeterá à Comissão Mista, para que esta apresente o parecer correspondente.

§ 2º Não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 3º A Comissão Mista somente será extinta após a publicação do decreto legislativo ou do transcurso do prazo de que trata o § 2º.

Art. 12. Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como Lei, no Diário Oficial da União.

Art. 13. Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República.

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória por qualquer das Casas, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Parágrafo único. Quando expirar o prazo integral de vigência de Medida Provisória, incluída a prorrogação de que tratam os §§ 3º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de encerramento do prazo de vigência de Medida Provisória.

Art. 15. A alternância prevista no § 1º do art. 3º terá início, na primeira Comissão a ser constituída, após a publicação desta Resolução, com a Presidência de Senador e Relatoria de Deputado.

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução.

Art. 17. Norma específica disporá sobre o funcionamento das Comissões Mistas de que tratam os arts. 2º a 5º desta Resolução.

Art. 18. Os prazos previstos nesta Resolução serão suspensos durante o recesso do Congresso Nacional, sem prejuízo da plena eficácia de Medida Provisória.

Parágrafo único. Se for editada Medida Provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia de sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação de Medida Provisória.

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Art. 20. Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, aplicar-se-ão os procedimentos previstos na Resolução nº 1, de 1989-CN.

§ 1º São mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, preservados os seus respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores,

e designados Relatores Revisores, resguardada aos Líderes a prerrogativa prevista no art. 5º do Regimento Comum.

§ 2º São convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores de Medida Provisória.

§ 3º São convalidados os pareceres já aprovados por Comissão Mista.

Art. 21. Ao disposto nesta Resolução não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 22. Revoga-se a Resolução nº 1, de 1989-CN, prorrogando-se a sua vigência apenas para os efeitos de que trata o art. 20.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 8 de maio de 2002

SENADOR RAMEZ TEBET

Presidente do Senado Federal

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

CAPÍTULO II**DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS****Seção I****Da Estruturação das Leis**

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III- parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4o A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5o A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6o O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7o O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8o A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1o A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2o As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial' .(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9o Quando necessária a cláusula de revogação, esta deverá indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas.

Art. 9o A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (Alínea incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Seção III

Da Alteração das Leis

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - na hipótese de revogação;

II – mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão "revogado";

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

CAPÍTULO III

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Consolidação das Leis

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e em coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – introdução de novas divisões do texto legal base; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VIII – homogeneização terminológica do texto; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 14. Ressalvada a legislação codificada e já consolidada, todas as leis e decretos-leis de conteúdo normativo e de alcance geral em vigor serão reunidos em coletâneas organizadas na forma do artigo anterior, observados os prazos e procedimentos a seguir:

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I - os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de cento e oitenta dias, contado da vigência desta Lei Complementar, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, delegadas, ordinárias e decretos-leis relacionados com as respectivas áreas de competência, agrupando e consolidando os textos que tratem da mesma matéria ou de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, com indicação precisa dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados;

II - no prazo de noventa dias, contado da vigência desta Lei Complementar, as entidades da administração indireta adotarão, quanto aos diplomas legais relacionados com a sua competência, as mesmas providências determinadas no inciso anterior, remetendo os respectivos textos ao Ministério a que estão vinculadas, que os revisará e remeterá, juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento ao Congresso Nacional nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo estabelecido no inciso III - a Mesa do Congresso Nacional adotará todas as medidas necessárias para, no prazo máximo de cento e oitenta dias a contar do recebimento dos textos de que tratam os incisos I e II, ser efetuada a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento

simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – revogado. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º Observado o disposto no inciso II do caput, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 4º (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Seção II

Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos

consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 18 - A (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.